

FORVALTNINGSREVISJON  
ELEVTALESUTVIKLING

*RAPPORT*



Trøndelag  
fylkeskommune

September 2021

FR1155



## **FORORD**

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden februar 2021 til september 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (kommuneloven § 23-3 første ledd).

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Margrete Haugum, prosjektmedarbeiderne Hanne Marit Bjerkan og Markus Lynum. Anna Ølnes og Tor Arne Stubbe har vært kvalitetssikrere. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Steinkjer 30.09.2021

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

## SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonen om elevtallsutvikling har en overordnet problemstilling. Denne belyses gjennom tre delproblemstillinger:

*Hvilke konsekvenser har endringer i dimensjonering av utdanningstilbud for pedagogisk kompetanse og arealbruk?*

1. Hvilke økonomiske konsekvenser gir ressurstilodelingsmodellen når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?
2. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet?
3. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til arealbruk som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?

Forvaltningsrevisjonen er basert på skriftlig dokumentasjon fra fylkeskommunen og intervju med ansatte i fylkeskommunen og intervju med ledelsen ved sju videregående skoler.

Det er 31 videregående skoler i Trøndelag og utdanningstilbudet ved disse skolene blir i praksis bestemt når det fastsettes hvilke utdanningstilbud som skal lyses ut ved de enkelte skolene og hvilken søkning disse skolene får. Det betyr at utdanningstilbudet er i endring.

### 1. Ressurstildeling

Ressurstilodelingsmodellen er utviklet for å foreta en bevilgning av midler til de enkelte skolene. Gjennom ressurstilodelingsmodellen får skolene en ramme som de disponerer selv. Modellen er basert på sju ulike kriterier hvor elevsatser for de ulike utdanningsprogrammene utgjør omkring 2/3 av tildelingen. Flere skoler opplever det utfordrende at for eksempel midler til spesialundervisning ikke blir avklart før etter skolestart, samt at noen opplever det som uklart hva som ligger i ressurstilodelingsmodellen og hva som ligger utenfor. Det er avvik mellom budsjettår og skoleår, noe som påvirker skolenes muligheter for å gjøre økonomiske tilpasninger. Ressurstilodelingsmodellen er en fordelingsmodell som er frikoblet fra den enkelte skoles kostnader. Skolene må gjøre tilpasninger i kostnadene og her har skolene ulikt utgangspunkt.

Endelig tilbudsstruktur vedtas i mai og for skolene er det kort tid til å tilpasse seg nytt skoleår. Justering av tilbudsstrukturen følges opp med justering av skolenes budsjett. Ressurstilodelingsmodellen sikrer en stor grad av forutsigbarhet for skolene, men knappe rammer gjør at usikkerhet om den endelige rammen også fører til usikkerhet for skolene.

Ressurstilodelingsmodellen gir direkte økonomiske konsekvenser for de videregående skolene når dimensjoneringen av utdanningstilbudet endres.

## **2. Kompetanse**

Endring i dimensjonering av utdanningstilbudet har direkte betydning for behovet for pedagogisk kompetanse og skolene jobber kontinuerlig for å ha den kompetansen læreplanene krever. Mange av de som ansettes fyller kravene til undervisningsstilling, men det ansettes også undervisningspersonale midlertidig og på vilkår slik arbeidsmiljøloven åpner for.

Fylkeskommunen har et regelverk for overtallighet og skolene melder inn ansatte som er overtallige til stillingsbanken. Ansatte som blir overtallig, får fortrinnsrett til ledige stillinger de er kvalifisert for i fylkeskommunen. Fylkeskommunen jobber for å finne alternative løsninger for de som er meldt overtallig, men det er ingen garanti for at det finnes en løsning for alle. Måltrettet kompetanseheving kan gi pedagogisk personale bredere kompetanse og dermed større muligheter for å unngå overtallighet.

## **3. Bygningsarealer**

Det arbeides med å tilpasse skolebyggene til elevenes læring. Det varierer hvor enkelt og kostnadseffektivt det er å gjøre endringer som følge av dimensjoneringen av utdanningstilbudet, blant annet på grunn av kort tid mellom at dimensjoneringen bestemmes og til at lokalene skal stå ferdig. Det er mindre fokus på ledige lokaler, noe som skyldes at lokalene i stor grad fylles opp og gir skolene større fleksibilitet i gjennomføringen av undervisningen.

## **Hovedkonklusjon**

Revisor konkluderer med at utdanningstilbudet som vedtas politisk i mai har konsekvenser for de økonomiske rammene, som de videregående skolene får tildelt. Skolene har ansvar for å tilpasse seg eventuelle endringer gjennom å tilpasse kostnadsnivået til de bevilgningene skolen får. Midlertidige svingninger i utdanningstilbud og elevtall fra år til år er spesielt utfordrende ettersom skolen et år ikke har behov for en kompetanse, mens behovet kommer tilbake neste skoleår.

Det kan ikke settes en absolutt nedre grense på antall elever, som gjør det økonomisk uforvarlig å gjennomføre vedtatte utdanningstilbud. Til det er skolenes muligheter for å gjøre økonomisk tilpasning forskjellig, blant annet ut fra hvilke utdanningsprogram de tilbyr,

organisering av undervisningen herunder mulighetene for å fylle opp klasser og hvilke arealer som er tilgjengelig.

## **Anbefalinger**

Revisor anbefaler fylkesdirektøren:

- At kompetanseplanlegging benyttes for å gi pedagogisk personale en bredere kompetanse for å hindre overtallighet
- Å forsterke erfaringsdeling mellom de videregående skolene om økonomisk tilpasning
- At det etableres arenaer for erfaringsdeling og drøfting av den praktiske bruken av ressurstilodelingsmodellen

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	7
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Bakgrunn.....	9
1.4 Metode .....	10
1.5 Rapportens oppbygging .....	12
2 Dimensjonering av utdanningstilbudet .....	13
2.1 Videregående utdanning .....	13
2.2 Skoler.....	13
2.3 Skolebruksplan.....	14
2.4 Framtidas skole – Skolebruksplan 2 .....	15
2.5 Dimensjonering av utdanningstilbudet .....	16
2.6 Tildeling av ressurser .....	18
2.7 Ressurstilodelingsmodellen .....	19
3 Ressurstildeling .....	25
3.1 Problemstilling .....	25
3.2 Revisjonskriterier .....	25
3.3 Ressurstildeling .....	25
3.3.1 Budsjettjustering .....	25
3.3.2 Skolenes økonomiske tilpasninger .....	32
3.4 Vurdering.....	35
3.4.1 Budsjettjustering .....	35
3.4.2 Skolenes økonomiske tilpasninger .....	36
4 Kompetanse .....	38
4.1 Problemstilling .....	38
4.2 Revisjonskriterier.....	38
4.3 Kompetanse ved videregående skoler.....	38
4.3.1 Kompetanse i forhold til læreplanen .....	39
4.3.2 Rekruttering .....	40
4.3.3 Overtallighet og fortrinnsrett.....	43
4.4 Vurdering.....	50
4.4.1 Kompetanse i forhold til læreplanen .....	50
4.4.2 Rekruttering .....	51
4.4.3 Overtallighet og fortrinnsrett.....	51
5 Bygningsarealer.....	52
5.1 Problemstilling .....	52
5.2 Revisjonskriterier.....	52

5.3	Bygningsarealer ved skolene.....	52
5.3.1	Bygninger tilpasset elevenes læring.....	53
5.3.2	Ledige lokaler .....	57
5.4	Vurdering.....	58
5.4.1	Bygningsarealer .....	58
5.4.2	Ledige lokaler .....	58
6	Høring .....	60
7	Konklusjoner og anbefalinger .....	61
7.1	Konklusjon.....	61
7.2	Anbefalinger .....	63
	Kilder.....	64
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	65
	Vedlegg 2 – Høringssvar .....	69

## Tabell

Tabell 1.	Utdanningsprogram i videregående skole .....	13
Tabell 2.	Elevsatser per utdanningsprogram.....	20
Tabell 3.	Utjamningstildeling per elev fordelt etter skolekategori .....	21
Tabell 4.	Tidslinje kalenderåret 2021 og skoleåret 2021/2022 .....	26
Tabell 5.	Årshjul tilbudsplanlegging skoleåret 2022/2023.....	27
Tabell 6.	Årshjul tilbudsplanlegging våren 2021 .....	28
Tabell 7.	Status overtallighet per 26.08.2020 .....	45
Tabell 8.	Status overtallighet per 25.08.2021 .....	46

## Figurer

Figur 1.	Næringsers tilstedeværelse i Trøndelag.....	18
Figur 2.	Fordeling av variabler i ressurstilodelingsmodellen for 2019.....	20



# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

## 1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune en forvaltningsrevisjon med temaet elevtallsutvikling. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 09.02.2021, sak 05/21. I prosjektplan rettes det fokus på utfordringer knyttet til økonomiske tilpasninger som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet ved de videregående skolene i fylket.

## 1.2 Problemstillinger

Det er utarbeidet en hovedproblemstilling som besvares gjennom tre delproblemstillinger. Hovedproblemstilling og delproblemstillinger er:

*Hvilke konsekvenser har endringer i dimensjonering av utdanningstilbud for pedagogisk kompetanse og arealbruk?*

1. Hvilke økonomiske konsekvenser gir ressurstilodelingsmodellen når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?
2. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet?
3. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til arealbruk som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?

Alle problemstillingene blir belyst fra et fylkeskommunalt nivå og et skolenivå.

Prosjektet er avgrenset til å se på videregående opplæring som skjer på skole, altså ikke læreperioden på yrkesfag. Fylkeskommunen plikter å tilby opplæring i fengsel og i sosiale og medisinske institusjoner og ivareta ansvaret for spesialundervisning (opplæringsloven §13-3 femte ledd). Opplæring i fengsel og institusjoner er ikke inkludert. Elever som har behov for tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) kan ha behov for mer pedagogiske ressurser og areal, men denne gruppen behandles ikke særskilt i denne forvaltningsrevisjonen. Det samme gjelder opplæring i minoritetsspråk.

## 1.3 Bakgrunn

Dimensjonering av utdanningstilbud styres av ungdommens ønsker, arbeidslivets behov og hvilke ressurser fylkeskommunen har til disposisjon.

Et av hovedmålene i Kompetansestrategi for Trøndelag er at Trøndelag skal ha et fleksibelt utdanningssystem som møter arbeidslivets kompetansebehov. Et av delmålene er at kunnskapsgrunnlag og samarbeid mellom skole og arbeidsliv skal styre planlegging og dimensjonering av utdanningene, og utfordre og utvikle den videregående opplæringen i samsvar med arbeidslivets behov for og kapasitet til å bidra til videregående opplæring. Dimensjonering betyr å bestemme tilbudet i videregående opplæring og det dimensjoneres på nytt i forkant av hvert skoleår.

Dimensjoneringen av utdanningstilbudet avhenger av tilgjengelige ressurser. Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylke hadde ulike modeller for fordeling av ressurser til videregående opplæring og i forbindelse med sammenslåingen av fylkene var det behov for å finne en felles modell. Det ble utviklet en ressurstilodelingsmodell for de videregående skolene som ble tatt i bruk høsten 2019.

Endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet har betydning for utdanningstilbudet og ressurstilodelingen til den enkelte skole. Det legges opp til at dimensjoneringen justeres hvert år. Skolene på sin side har ansatte i faste stillinger og bygningsmasse som ikke kan skaleres ned like raskt og det kan også være utfordringer knyttet til oppskalering.

I Trøndelag fylkeskommune sin økonomiplan 2021-2024 omtales skolebruksplan 2. Den omfatter utvikling av prinsipper for skolebygg og en vurdering av tilbudsprinsippene som ble laget i forbindelse med fylkessammenslåingen. Disse to prosessene skal samkjøres og ta inn over seg nye tall for befolkningsutvikling i Trøndelag, økonomiske rammer og kompetansebehov i Trøndelag. Saken skal legges fram for politisk behandling i 2021.

## **1.4 Metode**

Problemstillingen omhandler ressurstilodelingsmodellen og revisor har innhentet dokumentasjon om utvikling av ressurstilodelingsmodellen og politiske saker som omhandler ressurstilodelingsmodellen. For å få innsikt i utfordringer omkring endringer i behovet for pedagogisk kompetanse og areal, er det innhentet dokumentasjon i form av politiske vedtak og arbeidsdokumentasjon, eksempelvis presentasjoner med informasjon fra avdeling utdanning til skolene og andre interne dokumenter i fylkeskommunen. Det er i tillegg innhentet dokumentasjon fra skolene, i noen tilfeller dokumentasjon fra skolenes planleggingsprosesser. Revisor har bedt de skolene som ble intervjuet om å få tilsendt de fem siste arbeidskontraktene som er skrevet, inkludert en kontrakt med ansatte som tilsettes på vilkår. Revisor har også fått tilsendt ressurstilodelingsmodellen, som er et regneark.

Det er gjennomført flere intervjuer for å få mer innsikt i hvordan fylkeskommunen og skolene arbeider med tilpasning til endring i dimensjonering av utdanningstilbudet. Det ble tidlig klart

at dimensjonering av utdanningstilbudet og fordeling av ressurser er kompliserte forhold. For å belyse dette er intervju egnet til å få dybdekunnskap om hvordan skolene opplever endringer i dimensjoneringen. I tillegg var det mer interessant å finne fram til et mangfold av utfordringer som endringer i dimensjoneringen fører til, enn å generalisere funn fra skolene. Opprinnelig var planen å sende ut et spørreskjema til rektorene ved skolene, for å innhente informasjon om hvordan skolene jobbet med ressurstilodelingsmodellen og tilpasning av kompetanse og arealer. Underveis ble det klart at det var mer interessant å få dybdekunnskap om hvordan skolene jobbet med budsjett og tilpasninger. Derfor ble det valgt ut sju videregående skoler, med vekt på variasjon i størrelse og lokalisering, for å fange opp noe av mangfoldet som finnes blant skolene.

Det ble gjennomført et oppstartsmøte med fylkesdirektøren, fylkesdirektør for utdanning, seksjonsleder seksjon for tilbud og kompetanse, seksjonsleder organisasjon, bygge- og eiendomssjef og teamleder eiendom. I oppstartsmøtet ble prosjektplanen gjennomgått og diskutert. Etter oppstartsmøtet ble det gjennomført et intervju med fylkesdirektør for utdanning, for å få en nærmere innsikt i utdanningsområdet og sammenhengene mellom dimensjonering av utdanningstilbud og ressurstildeling. Revisor etterspurte også hvilke skoler som kunne være interessante å intervju i fortsettelsen.

Det er gjennomført et intervju med seksjonsleder for tilbud og kompetanse. Revisor har hatt to intervju med ansatte ved seksjon organisasjon, med til sammen tre ansatte hvor en av dem deltok i begge intervjuene. Revisor har intervjuet seksjonsleder og en ansatt ved seksjon eiendom. Videre er det gjennomført intervju med ansatte ved seksjon økonomi. Det er i tillegg stilt noen spørsmål på epost til ansatte ved seksjon plan- og utviklingsarbeid. Revisor fikk hjelp fra seksjonsleder organisasjon til å finne fram til tillitsvalgte ved de videregående skolene, som fikk tilsendt noen spørsmål om stillingsbanken, på epost. Det ble sendt spørsmål til fem tillitsvalgte og tre av disse svarte. En av dem hadde innhentet svar fra flere i sin organisasjon. Til intervjuene ble det laget intervjuguider som var tilpasset tematikken og arbeidsområdet til de som ble intervjuet. Noen intervju er fulgt opp med oppklarende spørsmål på epost i etterkant. Fra alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. I presentasjonen av dataene henvises det til seksjonen og ikke enkeltfunksjoner.

Til intervjuene med skolene ble rektorene invitert, og det ble åpnet for at rektor kunne ta med andre ansatte i intervjuet. To rektorer valgte å ta intervjuet alene, mens i de andre intervjuene deltok en til fire andre ansatte i tillegg til rektor. Det ble skrevet referat fra intervjuene som ble verifisert av informantene. I presentasjonen av dataene fra skolene henvises det til skolene og ikke til individnivået. Dette er gjort fordi det er den enkelte skole som enhet som er interessant

og for å unngå for stor detaljeringsgrad. Til intervjuene med skolene ble det laget en felles intervjuguide. Det ble skrevet referat fra alle intervjuene som er godkjent.

Revisor har vært observatør i to digitale dialogmøter mellom skole og seksjon tilbud og kompetanse i mars 2021. Revisor var også observatør i hovedutvalg for utdanning 12.05.2021.

Fylkeskommunens bruk av ressurstilodelingsmodellen griper inn i mange funksjoner i fylkeskommunen og har stor betydning for de videregående skolene. Revisor har prøvd å unngå å bli for detaljert, fordi dette er et område som er preget av mye detaljer blant annet fordi enhver skole er unik med hensyn til utdanningstilbud, elevtilgang, arealer og kompetanse.

Revisor mener at intervjuene sammen med dokumentasjonen gir et tilstrekkelig grunnlag for å belyse utfordringer og endringer i dimensjoneringen og hvordan ulike forhold henger sammen.

## **1.5 Rapportens oppbygging**

Dette innledende kapitlet tar for seg bestillingen av forvaltningsrevisjonen, problemstillinger, metode og kort om bakgrunnen for prosjektet.

Kapittel to handler om dimensjonering av utdanningstilbudet. Her presenteres videregående opplæring i Trøndelag og systemet omkring dimensjonering av utdanningstilbudet.

Hver delproblemstilling i forvaltningsrevisjonen har fått hvert sitt kapittel, tre, fire og fem. Disse kapitlene er bygd opp omkring revisjonskriterier som er utledet i vedlegg 1. Kapitlene inneholder en presentasjon av innsamlet data som er egnet for å belyse revisjonskriteriene. Den siste delen av kapittel tre, fire og fem er revisors vurdering i forhold til revisjonskriteriene.

Kapittel seks redegjør om at en foreløpig versjon av rapporten er sendt på høring til fylkesdirektøren og hvordan revisor har håndtert fylkesdirektørens høringsuttalelse.

I kapittel sju konkluderes det på problemstillingene og revisor gir noen anbefalinger til forbedringer.

## 2 DIMENSJONERING AV UTDANNINGSTILBUDET

I dette kapitlet presenteres bakgrunnskunnskap om videregående utdanning i Trøndelag og dimensjonering av utdanningstilbudet.

### 2.1 Videregående utdanning

Opplæringsloven pålegger fylkeskommunen ansvaret for å planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, søkeres ønsker og samfunnets behov for videregående opplæring i alle utdanningsretninger. I 2020 kom utdanningsreformen *Kunnskapsløftet* som inneholder blant annet *fagfornyelsen* i videregående skole. Fra skoleåret 2021-2022 vil fagfornyelsen omfatte vg1 og vg2.

Det finnes 15 utdanningsprogram fordelt på studieforbereidende- og yrkesfag. Utdanningsprogrammene er vist i tabell 1. På vg2 og vg3 er det mulighet til fordypning i ulike programområder, hvor noen programområder er utdanning i skole mens andre er 2-årig læretid i bedrift etter vg2.

Tabell 1. Utdanningsprogram i videregående skole

Utdanningsprogram	
Studieforberedende	Yrkesfag
- Idrett	- Bygg- og anleggsteknikk
- Kunst, design og arkitektur	- Elektro og datateknologi
- Medier og kommunikasjon	- Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign
- Musikk, dans og drama	- Helse- og oppvekstfag
- Studiespesialisering	- Håndverk design og produktutvikling
	- Informasjonsteknologi og medieproduksjon
	- Naturbruk
	- Restaurant og matfag
	- Salg, service og reiseliv
	- Teknologi og industrifag

Kilde: [www.udir.no](http://www.udir.no)

Til de ulike programområdene er det i forbindelse med Kunnskapsløftet 2020, *fagfornyelsen* utviklet nye læreplaner for fagene.

### 2.2 Skoler

Etter sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag fylke i 2018 er det 31 videregående skoler i Trøndelag. De aller fleste skolene har både studiespesialiserende utdanningsprogram og yrkesfag. Unntaket er:

- Meråker videregående skole som har idrett og studiespesialisering

- Mære landbruksskole som har naturbruk
- Skjetlein videregående skole som har bygg- og anleggsgfag, naturbruk og teknikk og industriell produksjon
- Meldal videregående skole som har bygg- og anleggsteknikk, design og håndverk, helse og oppvekstfag, restaurant og matfag og teknikk og industriell produksjon
- Trondheim Katedralskole som har medier og kommunikasjon, musikk, dans og drama og studiespesialisering. ([www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/vare-skoler/?category=0&page=1](http://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/vare-skoler/?category=0&page=1))

## 2.3 Skolebruksplan

Trøndelag fylkeskommune vedtok en felles skolebruksplan i fylkestinget 13.06.2018, sak 96/18. Skolebruksplan er et planarbeid for skoleanleggene i fylket. Før sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag fylke hadde fylkene hver sine planer for utvikling av skolene. I Sør-Trøndelag hadde de skolebruksplan 4, mens Nord-Trøndelag hadde *Framtidas skole*, som planverk. I Fylkestingssak 25/17<sup>1</sup>, Sluttrapport for skolebruksplan 4 og ny skolebruksplan i Trøndelag, vedtas det blant annet at arbeidet med felles skolebruksplan startes opp i 2018. Videre at det i felles skolebruksplan for Trøndelag skal arbeides etter to orienteringer:

- Strategi for å løse utfordringene med elevtallsvekst i Trondheimsområdet fram mot 2030
- Videreutvikling av skoleanleggene i distriktskommunene i Trøndelag

I Fylkestingssak 96/18, 13.06.2018 vedtas det at skolebruksplanarbeidet heter *Framtidas skole – skolebruksplan Trøndelag*, og fylkestinget vedtar følgende fokusområder i skolebruksplanen:

- Skole og arbeidsliv
- Faglig og sosial kompetanse
- Nærmiljø og samfunn
- Teknologi og relevans

I fylkestingssak 95/18 *Skolebruksplan Trøndelag – status og videre arbeid*, legges det grunnlag for det videre arbeidet med skolebruksplan som skal legges fram i desember 2018. Denne saken gir en oversikt over pågående og planlagte prosjekter i fylket. Når det gjelder innhold og omfang i konkrete prosjekter vises det til kommende sak i desember 2018. Det vedtas også at

---

<sup>1</sup> Fylkesting i Trøndelag 14.12.2017, interimperioden

grunnlaget for prosjekter i skolebruksplanen for Trøndelag skal fremstilles som må- og bør-tiltak.

Den 12.12.2018 behandler fylkestinget sak 163/18 om *Framtidas skole – Skolebruksplan Trøndelag; status og videre arbeid med prosjektene*. I denne saken vedtas det 25 tiltak.

I fylkestinget 17.06.2020 behandles sak 67/20 *Framtidas skole – skolebruksplan Trøndelag; status i prosjektene våren 2020 og veien videre*. Fylkestinget behandler også saker om enkeltprosjekter som tilhører skolebruksplanen.

## **2.4 Framtidas skole – Skolebruksplan 2**

Hovedutvalg for utdanning vedtok i sak 79/20 den 25.11.2020 å starte arbeidet med skolebruksplan 2. I saksframlegget går det fram at målet med arbeidet er å gi et helhetsbilde om prioriteringer av byggeprosjekter for videregående skoler i Trøndelag fylkeskommune fram mot 2030, i tillegg til å angi hvordan fylkeskommunen skal møte de økonomiske utfordringene som er beskrevet i utfordringsdokumentet, i fylkestingssak 85/20.

Arbeidet med Framtidas skole – Skolebruksplan 2 skal lede til prinsipper for arealbruk og arealomfang i byggeprosjekter for videregående skoler i Trøndelag, og skal samordnes med prosesser for utforming av operative prinsipper for tilbudsplanlegging. Arbeidet med utforming av prinsipper for arealbruk/arealomfang og prinsipper for tilbudsplanlegging gjennomføres som parallelle prosesser. I høringssvaret fra fylkesdirektøren opplyses det at revisjon av tilbudsprinsippene har sitt utgangspunkt i kompetansestrategien for Trøndelag. Dette arbeidet samordnes med skolebruksplanarbeidet.

Av fylkestingssak 56/21 (møte 15.06.2021) går det fram at arbeidet er delt i to faser og fase en som legges fram i juni 2021 og fase to legges fram i desember 2021. I sak 56/21 vedtok fylkestinget følgende målsettinger for tilbudsplanleggingen i Trøndelag:

- A. Legge til rette for en tilbudsstruktur som speiler kompetansebehovet til arbeidslivet i regionen. Regionen kan ta et medansvar for kompetansebehovet i Trøndelag og nasjonalt.
- B. Legge til rette for at brukernes behov for faglig og sosiale utvikling ivaretas i utformingen av utdanningstilbudet.
- C. Legge grunnlag for en forutsigbar og relevant skole- og tilbudsstruktur i regionen.
- D. Legge til rette for et regionalt inntak der flest mulig ungdommer kan få fullført opplæringen i regionen.

- E. Nærskoleprinsippet gjelder som inntaksordning i Trøndelag fylkeskommune. Dersom nasjonale pålegg gjør det nødvendig å endre på dette, så behandles det i egen sak.

I høringssvaret opplyses det at punkt A-D er mål, mens punkt E er virkemiddel. I fase to fastsettes de operative målene for hvordan målene i fase en skal oppnås.

## **2.5 Dimensjonering av utdanningstilbudet**

Dimensjonering av utdanningstilbudet styres av ungdommens ønsker, arbeidslivets behov og hvilke ressurser fylkeskommunen har til disposisjon. Bosettingsmønster og elevtall har betydning for antall skoler og hvor bredt utdanningstilbud hver enkelt skole kan ha. Trøndelag fylkeskommune har et mål om at det i Trøndelag skal være et fleksibelt utdanningsystem som evner å imøtekomme kompetansebehovet i arbeids- og næringslivet.

Utdanningsprogrammene gjenspeiler til en viss grad næringslivets behov for kompetanse i de ulike områdene. Trøndelag fylke har operative prinsipper for opplæringstilbudet i Trøndelag (fylkestingssak 29/17). Her går det fram at nærskoleprinsippet ligger til grunn for dimensjonering av tilbudet på videregående trinn 1 med utgangspunkt i elevgrunnlaget i nærområdet. Et annet prinsipp er at tilbudsstrukturen ved de videregående skolene i distriktet bør gi grunnlag for at flest mulig av elevene kan fortsette på samme skole på alle årstrinnene. Videre skal det legges vekt på at tilbudsstrukturen balanserer mellom det å opprettholde forsvarlige driftsforhold, behov i arbeid- og næringsliv, langsiktighet og forutsigbarhet. Det skal være en nedre grense for antall elever før igangsetting av opplæringstilbud. I fylkestingssak 159/18 vedtas det ikke å ha en nedre grense for igangsetting av utdanningstilbud. Dette begrunnes blant annet med at det er skolenes økonomi som bør være avgjørende. Det er egne prinsipper for tilbudsstrukturen i Trondheim.

I saksframlegget til hovedutvalg utdanning sak 69/20, 25.11.2020 går det fram at flere skoler over år har fått et redusert antall elever. Dette har gitt skolene utfordringer gjennom reduserte overføringer fra fylkestinget. Flere skoler skal ytterligere ned i ressursbruk som en følge av nedgang i antall elever og omlegging til en ny ressurstilodelingsmodell. Dette innebærer at antallet små tilbud må reduseres. Det er antall faggrupper og programområder som i hovedsak styrer skolenes muligheter for å gjennomføre opplæringen innenfor tildelte rammer. Jo flere små grupper skolen har, desto vanskeligere vil det være å holde driften innenfor tildelt budsjett.

Trenden i befolkningsutviklingen i Trøndelag følger den nasjonale trenden, hvor allerede store kommuner vokser, mens de mindre kommunene minsker i folketall. Siden 2010 har Trondheim stått for 62 prosent av den totale befolkningsveksten i Trøndelag og etterfølges av de resterende fem største kommunene i fylket. Elevtallsframskrivingen fram mot 2023 viser at



elevtallet i Trøndelag fylke vil øke med 400 elever, og at mesteparten av økningen i elevtall kommer i trondheimsregionen, samt at det forventes synkende elevtall utenfor trondheimsregionen.

Det er forskjell i kostnadene per elev for å drive videregående opplæring i fylket. Det koster mer per elev i områder med lav befolkningstetthet og lavere oppfylling av klassene. I Trondheim er det stor befolkningstetthet og normalt høy oppfylling av klassene. Dette gir lavere kostnader per elev. Den økonomisk effektive skoledriften i Trondheim bidrar altså til å finansiere den desentrale tilbudsstrukturen i Trøndelag. (HUU 69/20 saksframlegg)

Elevtallsveksten i Trondheim og elevtallsnedgang i andre deler av Trøndelag skaper et behov for omdisponering av ressurser. Det er ikke elevtallsveksten i Trondheim som er utfordringen, men elevtallsnedgangen utenfor Trondheim. Elevtallsveksten i Trondheim bidrar til inntekter for Trøndelag fylkeskommune utover det som kreves for å finansiere kostnadsveksten ved økt aktivitet i Trondheim. Elevtallsveksten i Trondheim gjør at fylkeskommunen kan dempe behovet for å justere aktiviteten utenfor Trondheim som følge av elevtallsnedgangen. (HUU 69/20 saksframlegg)

Trøndelag fylkeskommune har et mål om at det i Trøndelag skal være et fleksibelt utdannings-system som evner å imøtekomme kompetansebehovet i arbeids- og næringslivet. Dette kan være spesielt utfordrende i distriktene hvor det er mange videregående skoler med færre enn 250 elever. Dette er en følge av fylkeskommunens desentraliserte skolestruktur, som tilrettelegger for at elevene i videregående opplæring skal kunne bo hjemme så lenge som mulig.

En følge av det lave elevtallet ved små skoler, er at de ikke vil ha kapasitet til å ha tilbud ut over utdanningsprogrammene som har stor pågang av søkere. En konsekvens av dette er at det lokale arbeids- og næringslivet vil få stor, eller for stor, tilgang på et smalere kompetanseutvalg og derigjennom må hente inn kompetanse eksternt for å fylle det lokale kompetansebehovet. Dette utfordrer fylkeskommunens planlegging og ressursbruk i distriktene ettersom mindre lokalsamfunn vil ha behov for samme kompetansebredde som de større byene, men ikke i samme omfang.

I en presentasjon av tilbudsstrukturen i videregående opplæring (09.12.2020) gjengitt i figur 1, er det vist til at ulike næringer har sterkere tilstedeværelse i noen deler av fylket.

## Næringer med sterk tilstedeværelse i Trøndelag



Kilde: Trøndelag fylkeskommune 09.12.2020

Figur 1. Næringers tilstedeværelse i Trøndelag

Hovedutvalg utdanning besluttet i sak 69/20 tilbudsstrukturen for skoleåret 2021/22, basert på følgende forhold:

- Elevtallsutviklinga
- Ressurstilodelingsmodellen
- Læreplassbehov
- Prinsipper for tilbudsstruktur i Trøndelag
- Ny sentral tilbudsstruktur
- Kontinuitet i tilbudsstrukturen
- Elevenes rettigheter/søkemønster

## 2.6 Tildeling av ressurser

I opplæringsloven § 13-9 står det at staten gir tilskudd til å dekke deler av utgiftene til fylkeskommunen og at dette gis som et rammetilskudd. Fylkeskommunen bevilger midler til de videregående skolene. Denne bevilgningen er knyttet til utdanningstilbudet ved skolene. I fylkestingets behandling av årsbudsjett for 2021 ble det bevilget 2 163 620 000 kroner. Til grunn for årsbudsjett 2021 ligger det et vedtak fra hovedutvalg utdanning fra sak 69/20 om opplæringstilbudet for 2021/2022. I saksframlegget til hovedutvalg for utdanning, sak 69/20,

25.11.2020 går det fram at antallet elever på vg1 på yrkesfaglige utdanningsprogram og musikk, dans og drama teller tungt i beregningene av overføring fra staten til fylkeskommunene. Inngåtte lærekontrakter inngår også i grunnlaget for overføringene. Disse to kriteriene tar hensyn til økte kostnader som fylkeskommunen får gjennom en satsing på yrkesfag.

Økonomiplanen for Trøndelag fylke 2021-2024 viser at hoveddelen av økonomien ved avdeling utdanning er ressurstildelingen til de videregående skolene. Det pekes på at det er en ujevn elevtallsutvikling i Trøndelag i årene framover og at sektoren særlig fra 2023 får store økonomiske utfordringer grunnet dette.

## 2.7 Ressurstilodelingsmodellen

Ressurstilodelingsmodellen angir hvordan den økonomiske rammen skal fordeles mellom de videregående skolene i Trøndelag fylkeskommune. Fylkeskommunen bestilte i forbindelse med fylkessammenslåingen mellom Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag en utredning om ny ressurstilodeling i de videregående skolene fra Senter for økonomisk forskning.

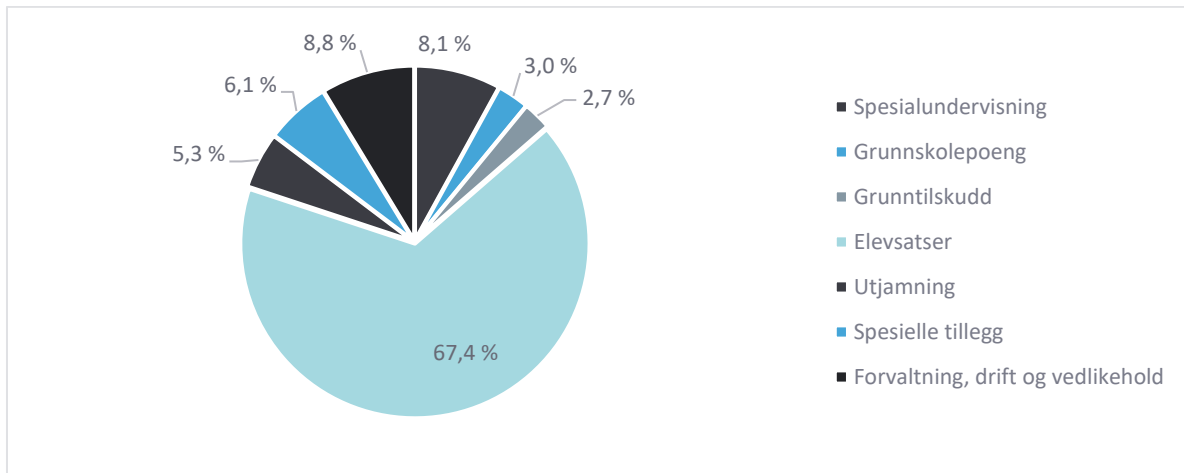
Iversen og Nyhus (2015) gjorde beregninger av økonomiske konsekvenser for videregående opplæring av sammenslåing mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Dette arbeidet danner grunnlag for videre arbeid med ressurstilodelingsmodellen. Senere startet en utredning hvor formålet var å bistå fylkeskommunen med simuleringer og kvalitetssikring av ressursmodeller i videregående opplæring. Rapporten kom med innspill til hva en slik ressurstilodelingsmodell bør inneholde og hvilke kriterier som er nødvendige (Iversen og Nyhus 2018). Utredningen kom med forslag til fordeling av de økonomiske rammene etter elevtall og kapasitet, og ga en analyse og vurderinger av ulike kriterier som blant annet avstand, spredt bosetting, grunnskolepoeng, antall utdanningsprogram, spesialundervisning, smådriftsulemper, eldre lærere og lønnsforskjeller. Fylkeskommunen har med bakgrunn i utredningen gjort egne tilpasninger i den nye ressurstilodelingsmodell.

De to tidligere fylkeskommunene hadde ulike modeller for ressurstilodeling. Sør-Trøndelag fylkeskommune ga relativt mer til små skoler enn store skoler og Nord-Trøndelag fylkeskommune ga relativt mer til store skoler enn små skoler, samt mer til alle skoler<sup>2</sup>. Premissene i vedtaket om ny ressurstilodelingsmodell (sak 159/18, 12.12.2018) er en likeverdig fordeling av ressursene mellom skolene og opprettholde en desentralisert tilbudsstruktur. Modellen må gi ulikheter i tildelingen mellom skolene fordi den skal opprettholde en desentralisert tilbudsstruktur og gi likeverdige driftsforhold.

---

<sup>2</sup> Presentasjon for hovedutvalg for utdanning 31.10.2019

Fylkestinget vedtok ressurstilodelingsmodellen i sak 107/18, 13.06.2018 og den ble iverksatt fra høsten 2019. Selve modellen er et regneark med muligheter til å simulere endringer. Ressurstilodelingsmodellen i Trøndelag fylkeskommune består av syv variable, illustrert i figur2.



Kilde: Presentasjon for hovedutvalg utdanning 31.10.2019

Figur 2. Fordeling av variable i ressurstilodelingsmodellen for 2019

### Elevsatser

Elevsatsene utgjør 67 prosent av ressursene i modellen og er hoveddelen i modellen. De ulike utdanningsprogrammene er inndelt i grupper som har ulike elevsatser. Elevsatsene som ligger i modellen for skoleåret 2020-2021 er gjengitt i tabell 2.

Tabell 2. Elevsatser per utdanningsprogram

Utdanningsprogram	Elevsatser per elev
Studiespesialisering, idrett, dans/drama, kunst, arkitektur og design og medier og kommunikasjon	79 498 kroner
Yrkesfag og International baccalaureate (IB)	107 075 kroner
Musikk	160 755 kroner
Landslinje ski	84 506 kroner
Yrkessjåfør	282 030 kroner
Naturbruk	113 648 kroner
Elever med grunnskolepoeng under 30	46 904 kroner

Kilde: Ressurstilodelingsmodellen 2021, skoleår 2020-2021

Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at det ble gjort noen tilpasninger i elevsatsene som framkom i utredningen Iversen og Nyhus (2018). Det ble brukt en elimineringsmetode for å se på hvilke elevsats fylkeskommunen kunne ha. Seksjonen forteller at i snitt vil noen av skolene tape på noen elevsats og vinne på andre. Blant annet så *vinner* skolene på vanlig studiespesialisering, men *taper* på utdanningsprogram som for eksempel medier og kommunikasjon og kunst, arkitektur og design.

### Utjamning

Modellen har også en variabel for *utjamningstildeling* per elev, vist i tabell 3. De videregående skolene er delt inn i fem grupper hvor gruppe I består av skolene i Trondheim som ikke mottar ekstra ressurser. Gruppe V mottar størst tildeling per elev.

Tabell 3. Utjamningstildeling per elev fordelt etter skolekategori

Skolekategori	Skolenavn	Utjamningstildeling per elev
Gruppe I	Thora Storm, Charlottenlund, Byåsen, Strinda, Tiller, Trondheim Katedralskole og Heimdal	0 kroner
Gruppe II	Ole Vig, Olav Duun, Steinkjer, Levanger	8 405 kroner
Gruppe III	Verdal, Melhus, Meldal, Orkdal, Skjetlein, Gauldal, Fosen og Malvik	10 507 kroner
Gruppe IV	Grong, Ytre Namdal, Oppdal, Inderøy og Røros	15 760 kroner
Gruppe V	Guri Kunna, Selbu, Hemne, Leksvik, Meråker, Rissa, Mære og Åfjord	21 014 kroner

Kilde: Presentasjon for hovedutvalg utdanning 31.10.2019

Utjamningstildelingen er en politisk styrt variabel som kan påvirkes av både demografiske endringer og politiske vedtak. Både plasseringen i skolekategori og beløpene i de enkelte kategoriene er politisk styrt. Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at skoler i distriktet kan med tilskuddet drives med mindre klasser, mens det forventes at skolene i Trondheimsområdet fyller opp klassene sine. Utredningen bak tildelingen handler om sannsynligheten for at skolene kan fylle opp klassene. Forenklet sagt blir tildelingen større jo mindre skolene er. Seksjonen forteller at satsene er satt opp slik at de har en utgangsverdi, men justeres opp og ned med utgangspunktet i elevsatsene slik at de relative forholdene holder seg stabile.

### Grunntilskuddet

En annen variabel i ressurstilodelingsmodellen er *grunntilskuddet*. Grunntilskuddet skal dekke et minimumsbeløp for å drive en skole. Tilskuddet deles ut uavhengig av elevtallet og fungerer som et småskoletillegg. Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at små skoler mottar to til tre grunntilskudd. Grunntilskuddene har lite å si for de store skolene, men veier veldig tungt for de små. Grunntilskuddet er en politisk styrt variabel. Grunntilskuddet er en videreføring av beregningene gjort av Senter for økonomisk forskning (Iversen og Nyhus 2018).

### Grunnskolepoeng

Variabelen *grunnskolepoeng*<sup>3</sup> er en tildeling til skoler som har mange elever med lave grunnskolepoeng. Skolene med elever under 30 grunnskolepoeng mottar tildelingen. Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at variabelen ikke inngikk i utredningen til Iversen og Nyhus (2018). Iversen og Nyhus (2018) tok hensyn til grunnskolepoeng, men koblet dette til spesialundervisning.

### Spesialundervisning

I Iversen og Nyhus (2018) er ressurser til *spesialundervisning* holdt utenfor modellen. Fylkeskommunen har lagt spesialundervisning inn som en variabel i ressurstilodelingsmodellen. Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at den største usikkerheten i modellen er knyttet til spesialundervisning. Tildelingen er veldig avhengig av enkeltelevne. Dersom det blir endringer i elever med spesialundervisning, er det gjerne snakk om store endringer i beløp og bemanning. Skolene fortalte at beslutningene om spesialundervisning kommer på høsten.

### Forvaltning, drift og vedlikehold

Ressurstilodelingsmodellen har også en variabel for kostnader knyttet til *forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)*. Seksjon for tildeling og kompetanse forteller at analyser Iversen og Nyhus (2018) gjorde viste at rene arealtall forklarte mye av skolenes kostnader. Seksjonen forteller at de gjorde tilpasninger av variabelen som tok høyde for forskjellene i FDV-kostnadene mellom skolene med tanke på arealbruk med bakgrunn i drifts- og regnskapstall fra fylkeskommunen. Variabelen er basert på areal, renholdstid og brukertjenester basert på antall elever. Denne delen av modellen kommer som en samlet bevilgning til skolene. Skolene velger selv hvordan de disponere pengene.

---

<sup>3</sup> Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. ([www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/grunnskolepoeng/](http://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/grunnskolepoeng/))

### Spesielle tillegg

Til slutt i modellen ligger variabelen *spesielle tillegg*. Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at denne skal fange opp andre forhold. Variabelen sendes ut som spesifikke tildelinger. Seksjonen forteller at de forsøker å implementere variabelen i elevsatsene i stedet. Skolene vil fortsatt få like mye penger, men det tildeles da gjennom modellen.

### Overgangsordning og tilbudsreserven

Utredningen til Iversen og Nyhus (2018) pekte også på at skoler, som får en reduksjon eller økning i overføringer som følge av ny ressurstilodelingsmodell og andre tilskudd, faser inn reduksjonen/økningen med et likt beløp hvert år i 5 år. Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at de har laget en overgangsordning for at skolene skal få tilpasset seg den nye modellen. Overgangsordningen skal bidra til at kostnadene knyttet til overgangen til ny ressurstilodelingsmodell skal bli lavere ved at det gjennomføres som en stegvis prosess.

I vedtaket i fylkestinget sak 107/18 står det at skoler som får endringer i tildelt ramme på mer enn en prosent gis en overgangsperiode på inntil fem år for å tilpasse driften til ny ressurstilodelingsmodell. Det settes av inntil 20 millioner kroner til overgangsordning for ny ressurstilodelingsmodell og utfordringer som følge av endret tilbudsstruktur. Midlene tas fra opplæringsfondet som er vedtatt opprettet av fylkestinget i Sør-Trøndelag. I tillegg får fylkesdirektøren fullmakt til å endre verdien på elevsatser og utjamningstilskudd fra endringer i kostnadsbildet.

I fylkestinget 12.12.2018, sak 159/18 vedtas overgangsordningen. Her går det fram at overgangsordningen skal ivareta to hensyn. Det er overgang til ny ressurstilodelingsmodell og utfordringer som følge av endret tilbudsstruktur. Fylkestingssak 74/18 bevilget ytterligere 20 millioner til overgangsordningen.

Overgangsordningen sier at skoler som får nedgang i rammen får en overgangsordning etter prosentvis nedgang, slik at inntil 1 prosent får ett års overgang, inntil 2 prosent får 2 års overgang og så videre. Skoler som får økt ramme får en overgangsordning over fire år, med unntak av skoler som får under 1 prosent økning, som får hele økningen det første året. Skoler som skal opp mellom 2 og 3 prosent får en større del av økningen i løpet av første til tredje år.

Seksjonen for tilbud og kompetanse forteller at det også er satt opp et fond, tilbudsreserven, som skal dekke overgangen gjennom engangsbevilgninger. Fondet er opprettet for å holde et riktig nivå i bredden i tilbudet i en overgangsperiode eller krevende enkeltår, blant annet for å unngå store svingninger i bemanningen mellom år ved kortsiktige endringer i elevtall. Seksjonen forteller at selv om man har en nedgang i elevgrunnet så handler det om å finne det riktige nivået. Noen ganger er fondet brukt til tilbudet ved vg1, men ikke til vg2 og vg3. Tilbudsreserven ligger på utsiden av ressurstilodelingsmodellen og kommer inn som en ekstra

bevilging i virksomhetsrammen til skolene. I selve regnearket, som revisor har fått tilsendt, har tilbudsreserven en egen kolonne. Det legges frem en sak i fylkestinget hvert år i juni med vurderinger om noen skoler bør få tildeling fra potten.

Ressurstilodelingsmodellen skal evalueres. Seksjon for økonomi forteller at evalueringen av modellen har startet opp.



## 3 RESSURSTILDELING

Dette kapitlet handler om bruken av ressurstilodelingsmodellen og hvilke konsekvenser den gir.

### 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om ressurstilodeling:

*Hvilke økonomiske konsekvenser gir ressurstilodelingsmodellen når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?*

Problemstillingen tar utgangspunkt i endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet og hvilke konsekvenser dette får for tildelingen av ressurser til skolene. Ressurstilodelingsmodellen er sentral i fastsettelse av ressursrammen og angir inntektssiden til skolene. Samtidig har skolene en kostnadsside som må tilpasses ressurstilodelingen. Undersøkelsen ser på hvor kritisk endringene i dimensjonering er for ressurstilodelingen, med tanke på skolenes muligheter for å tilpasse aktiviteten til budsjettet.

### 3.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for ressurstilodeling er utledet fra kommuneloven og politiske vedtak i fylkeskommunen. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- *Justering av tilbudsstrukturen må følges opp med justering av budsjett*
- *Ressurstilodelingsmodellen bør gi skolene reelle muligheter for å gjøre økonomiske tilpasninger*

### 3.3 Ressurstilodeling

#### 3.3.1 Budsjettjustering

Budsjettprosessen for de videregående skolene er nært knyttet til årshjul for tilbudsstruktur. Tilbudsstrukturen legger premisser for fylkeskommunen sitt budsjett og de enkelte skolene sine budsjett. Årshjulet er styrt av fylkeskommunens budsjettprosesser og skoleår. Det samme er den politiske saksbehandlingen. Sentrale tidspunkt i den politiske kalenderen er:

- November – hovedutvalg utdanning – vedta utlysning av tilbud
- Desember – fylkesting – vedta budsjett
- Mai – hovedutvalg utdanning – vedtak tilbudsstruktur
- Juni – fylkesting – bruk av tilbudsreserve

På våren 2021 og fram til september har årshjulet aktiviteter knyttet til oppfølging av vedtak i hovedutvalg utdanning fra november, som omhandler skoleåret 2021-2022. Fra juni og utover høsten har årshjulet aktiviteter i forbindelse med planlegging av utdanningstilbudet som skal starte høsten etterpå. I tabell 4 er det laget en tidslinje som illustrerer forholdet mellom skoleår og kalenderår.

Tabell 4. Tidslinje kalenderåret 2021 og skoleåret 2021/2022

	2020	2021	2022
Budsjett fylkeskommunen 2021		←————→	
Budsjett 2021 skole			←————→
Planlegging 21/22	←————→		
Skoleåret 21/22			←————→

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Da fylkestinget vedtok ressurstilodelingsmodellen (sak 159/18, 12.12.2018) drøftet saksframlegget tidspunkt for fastsettelse av elevtall eller kapasitet ved skolene. Her går det fram at skolene planlegger fag- og timefordeling på vårhalvåret og de bør ha det klart til 1. mai. Det betyr at tilbud som skal startes opp med tilhørende økonomisk tildeling i hovedsak bør være kjent før 1. mai. Dette utfordrer skoleeiers tilbudsplanlegging da alle forhold som gjelder søkerens søknader ikke er avklart. Desto senere kapasiteten settes, desto riktigere blir ressurstilodelingen fra skoleeier, men skolens detaljplanlegging forskyves og utfordrer innholdet i opplæringen og riktig ansettelse. Videre heter det i saksframlegget at desto senere kapasiteten settes, desto større reserver må settes av til bruk i inntaket for å kunne betale ut for overbooking. Det gir et mer fleksibelt inntak for å dekke uforutsette behov. Det går også fram at desto større økonomisk handlefrihet skolene har, desto lettere er det å kunne håndtere usikkerhet. I ny modell vil alle skolene ha relativt stramme rammer også etter at omfordelingen er foretatt. Løsningen som vedtas innebærer at tidspunktet for ressurstilodeling til skolene framskyndes og tildeling for overbooking reduseres, noe som gir en rimelig balanse mellom skolens behov for tid til planlegging og skoleeiers behov for kontroll av ressurstilodelingen.

I saksframlegget til fylkestingssak 159/18, 12.12.2018, går det fram at det er skolens totale økonomi som avgjør hvilke tilbud som settes i gang. Dette må i hovedsak være avgjort i tilbudssaken i hovedutvalg utdanning i mai. Dette gjør at en nedre grense for igangsetting av utdanningstilbud ikke er formålstjenlig.

I figur 2 presenteres en forenklet versjon av årshjulet for andre halvår 2021, som omhandler skoleåret 2022-2023. Det er flere seksjoner ved avdeling for utdanning som er involvert i arbeidet. I tillegg bistår seksjon økonomi ved avdeling for økonomi og digitalisering.

Tabell 5. Årshjul tilbudsplanlegging skoleåret 2022/2023

Dato	Aktivitet
Juni-august	Eventuelt gjennomføre prosesser i regioner vedrørende tilbudsjusteringer for skoleåret 2022/23.
20.08.21	Utkast til høringsnotatet for tilbudet skoleåret 2022/23 behandles i ledergruppa
12.09.21	Høringsbrev tilbudet skoleåret 2022/23 sendes ut
01.10.21	Høringsfrist på tilbudet for skoleåret 2022/23 Frist for innrapportering av læreplasser kommende år
02.11.21	Utkast til politisk sak tilbudet for skoleåret 2022/23 sendes fylkesdirektør.
10.11.21	Sak skoletilbud 2022/23 ferdigstilles og sendes til fylkesdirektør for godkjenning
11.11.21	Utsendelse av sak skoletilbud 2022/23
<b>24.-25.11</b>	<b>Hovedutvalg for utdanning</b> Vedtaksmøte

Kilde: Trøndelag fylkeskommune, årshjul tilbudsstruktur, redigert

Seksjon for økonomi forteller at planlegging og budsjettering for 2022 bygger på det de gjør høsten 2021 og det elevtallet som er da. Årsbudsjettet følger kalenderåret, mens skoleåret er inndelt fra august til august. Flere av informantene forteller at avviket mellom kalenderår og skoleår skaper utfordringer for premissene til budsjettet og tilpasninger til budsjettet.

Økonomiseksjonen forteller at skolene ikke er direkte med i budsjettprosessen som pågår fram til fylkestingets vedtak i desember. Skolene involveres i tilbudsplanleggingen på høsten. Hovedutvalg for utdanning fastsatte i sak 69/20, den 25.11.2020 skoletilbudet for 2021/2022. Forut for beslutningen har det vært en prosess med involvering fra blant annet skolene. Tilbudsstrukturen som vedtas danner grunnlaget for hvilke utdanninger som lyses ut med søknadsfrist 1. mars. På bakgrunn av fastsettingen av tilbudsstrukturen i hovedutvalget for utdanning vedtar fylkestinget i desember budsjett og økonomiplan for utdanningsområdet for kommende år.

Den delen av årshjulet som fanger opp arbeidet etter fastsetting av utdanningstilbudet i hovedutvalget i november er gjengitt i tabellen nedenfor i en forenklet versjon.

Tabell 6. Årshjul tilbudsplanlegging våren 2021

Dato	Aktivitet
Desember 2020-januar 2021	Utsendelse av informasjon til skolene om vedtak i hovedutvalg for utdanning
01.03.21	Søknadsfrist til videregående opplæring
01.03.21-12.03.21	Pressemelding søkerstatistikk sendes ut. Orientering om søkertall til Fylkesutvalget 09.03
Innen 12.03.21	Søkerstatistikk sendes på høring til skolene og eksterne
Siste frist 20.03.21	Inntak og plassering av søkere med fortrinnsrett. Minoritetsspråklige og innføringstilbud
16.03.21-28.03.21	Dialogmøter med alle skoler om dimensjonering, økonomi og søkertall
15.04.21	Høringsfrist for skoler og eksterne på søkerstatistikk
28.04.21	Utkast til politisk sak justering av tilbudet for skoleåret 2021/22 – sendes til fylkesdirektøren
04.05.21	Sak justering av tilbudet for skoleåret 2021/22 ferdigstilles og sendes til fylkesdirektør for godkjenning
07.05.21	Møte i Yrkesopplæringsnemnda  Orientering om vedtak i hovedutvalg for utdanning 12.05.
12.05.21	<b>Hovedutvalg for utdanning</b>  Politisk sak: Justering av tilbudet for skoleåret 2021/22
mai-juli	Administrativt arbeid. Oppfølging av politisk vedtak. Inntak. Økonomiske/budsjett mm. Oppstart av eventuelle prosesser i regioner om tilbudet skoleåret 2022/23
24.05.21	Sak til ledergruppa: minimumskapasitet og budsjett.
Medio september	Ajourhold

Kilde: Trøndelag fylkeskommune, årshjul tilbudsstruktur, redigert

En skole forteller at ressurstilodelingsmodellen gir den totale inntekten til skolen, og skolene må selv disponere midlene innenfor rammen. Modellen er styrende for ressurstilodelingen på noen områder, men ikke på alle. Seksjon økonomi forteller at skolene får litt ramme utenom modellen og det er vanskelig for skolene å holde oversikt over hva som kommer innenfor og utenfor modellen.

De fleste bevilgningene kommer i brev til skolene. Midler utenom ressurstilodelingsmodellen kan bli lagt inn på en konto hvor skolene selv må hente midlene og gjøre en ekstra budsjettjustering. Dette omfatter blant annet midler til voksenopplæring, prosjektmidler fra staten (avhengig av når de kommer fra staten) og privatisteksamen.

Skolene fikk i etterkant av fylkestingets budsjettvedtak 17.12.2020, tilsendt informasjon om virksomhetsrammer 2021 for videregående skoler. Av brevet framgår det at skolenes frist for innsending av budsjettforslag er 31.01.2021. Det vises til ressurstilodelingsmodell som ble sendt ut i november 2019 og endringer som er gjort i modellen etter den tid. Fylkesdirektør utdanning opplyser at en vesentlig del av skolens kostnader er knyttet til lønn.

I intervju med de videregående skolene kommer det fram at det er opp til hver enkelt skole hvordan budsjettprosessen på høsten legges opp. Flere av skolene forteller at de starter arbeidet med neste års budsjett og premisser i november. En av skolene forteller at de bruker budsjettet fra siste år, ser på tildelingsrammen fra ressurstilodelingsmodellen og legger inn foreløpig elevtall. En annen skole forteller at de har ambisjoner om å sikre bred deltagelse i budsjettarbeidet fra skolen sin side. Tidligere fikk skolen en prognose for budsjettet i midten av november og gjennomførte en prosess som involverte avdelingsledere som ledet fram til skolens budsjett. Samtidig påpeker flere av skolene at elevtallet som skal legges til grunn for budsjetteringen kommer sent. Dette skaper usikkerhet i budsjetteringen og det blir vanskelig å få til en bred deltagelse i budsjettarbeidet ved skolene. En skole forteller at variablene spesialundervisning og forvaltning, drift og vedlikehold, som ligger mer skjult i ressurstilodelingsmodellen, gjør det vanskelig å lage en prognose for budsjettet før skolen får det endelige budsjettet fra økonomiavdelingen.

Seksjon for økonomi legger den økonomiske tildelingen inn i økonomisystemet i juni basert på neste skoleår. Seksjonen legger da inn endringen i tildelingen fra ett skoleår til det neste (opprinnelig ramme 2021-tildeling skoleåret 2021/2022 = endringen). I juni legges inn 5/11 av tildelingen som er høstvirkingen for 2021. Når endelig tildeling for skoleåret 2021/2022 er klart på høsten 2021 legges det inn en ny justering av tildelingen. Seksjon for økonomi forteller at hvis det blir endringer i rammen for kommende år prøver de å få det til med virkning fra høsten det kommende året. Effekten kommer derfor et halvt år etter, og det kan bli problemer med å få de økonomiske rammene til å stemme. Seksjonen forteller at det har gått ganske greit så langt. Når det blir elevtallsvekst framover spises det av reserven neste år.

Seksjon økonomi forteller at da utdanningsområdet ble pålagt å effektivisere ca. 10 millioner fordelt over 2020 og 2021, måtte elevsatsen ned. Det var da nødvendig å ligge et halvår i forkant slik at effektiviseringen startet høsten 2019 og siste innfasing av effektiviseringen blir

gjort høsten 2020 i eksempelet. Det reelle innsparingskravet gjaldt fra økonomiplan 2019-2022. Siste innsparingskrav i modellen er høsten 2021.

Seksjon økonomi forteller at ressurstilodelingsmodellen følger elevtallet og en stor andel av tildelingen skjer gjennom elevsatsene. Politiske vedtak om dimensjoneringen av utdannings-tilbudet, der tilbud i distriktet skal opprettholdes, betyr at det vil være dyrere å drive skole per elev i distriktet sammenlignet med skoler i trondheimsområdet. Dette på grunn av utfordringen med at det er flere og flere elever i trondheimsområdet og færre elever i distriktet.

Elevsatsen bestemmes av fylkeskommunen og ligger i forutsetningen for ressurstilodelingsmodellen. Seksjon for økonomi forteller at elevsatsen som ligger i januar inneværende kalenderår må opprettholdes når det tildeles for neste skoleår, for at det skal være stabilitet. En endring i rammen vil medføre at elevsatsen går opp eller ned.

Flere skoler forteller at de benytter modeller som de har utviklet selv underveis i budsjettprosessen. En skole ser på budsjettet for hver enkelt klasse, og lønnskostnader per klasse, andre kan se på budsjettet per utdanningsprogram og fag. Lønnskostnader er en stor del av budsjettet. Noen av klassene går med overskudd, mens andre går med underskudd.

For de videregående skolene skjer den viktigste delen av budsjettprosessen på våren. Elever med fortrinnsrett til inntak har søknadsfrist 1. februar. Det er skoleeier som gjør fordelingen av utdanningstilbudet til elever med fortrinnsrett og fordeler elevene til skolene. Skoleeier har dialog med skolene og skolene får beskjed om hvilke elever som har søkt. Skolene gjør en vurdering av om elevene greier å følge et normalt skoleløp eller om vedkommende må ha spesialopplegg. Skolen gjennomfører egne overgangssamtaler med elever fra fortrinnsinntaket. Skolen forteller at disse møtene er viktig for å planlegge ressurstilodelingen. Dersom det i samtalen med elevene kommer fram at eleven kunne passet bedre på et annet utdanningsprogram så endres dette. Skolen opplyser at elever med fortrinnsrett finansieres delvis gjennom egen elevsats og delvis gjennom midler tilknyttet spesialpedagogikk.

Etter at ordinær søknadsfrist til videregående opplæring går ut 1. mars, gjøres det et prøveinntak. De videregående skolene får da vite foreløpig søkertall til neste skoleår. Flere seksjoner ved avdeling for utdanning har dialog og møter med skolene, for å gjennomgå inntaket og se på hva som er en fornuftig tilpasning av tilbudet for de ulike skolene. Skolene får høringsfrist 15.04.21 til å uttale seg om søkerstatistikken og skoletilbudet. Da kan noe av tilbudsstrukturen justeres etter søkertallene.

I dialogen med skolene settes minimumskapasitet og maksimumskapasitet for antall elever ved de ulike utdanningsområdene ved skolene. Seksjon tilbud og kompetanse forteller at minimumskapasiteten er et plantall hvor 90 til 96 prosent av tildelingen bestemmes. Selve

tildeling besluttes som følge av vedtaket om utdanningstilbud i hovedutvalg for utdanning i mai. En skole forteller at minimumskapasiteten er en økonomisk garanti for antall elevplasser skolene vil bli tilført gjennom ressurstilodelingsmodellen. Dette gir skolene en forutsigbarhet i videre planlegging, uavhengig av endringer i elevtallet.

En skole forteller at når minimumskapasiteten er kjent klarer de å regne seg fram til den rammen de får, før bevilgningen kommer. For skolene er ikke det endelige elevtallet for inneværende skoleår definert før midten av september. På høsten gjøres det en budsjettjustering med bakgrunn i det nye elevtallet.

Usikkerheten knyttet til elevtallet gjelder ikke bare vg1, men også på vg2. En skole forteller at det er store forskjeller på utdanningsprogrammene på vg2, og oppfylling av klasser på vg2 yrkesfag er en utfordring. Det er stor mobilitet mellom skoler blant elevene på vg2 yrkesfag sammenlignet med studiespesialisering. Skolen sier at et godt år på vg1 yrkesfag ikke betyr at vg2-året blir like godt. En distriktskole forteller om utfordringen med å opprettholde tilbudet om studiespesialisering når det er få elever og at utfordringene forsterkes på vg2 og vg3. En skole sier at studiespesialisering er ryggmargen i utdanningstilbudet i videregående skole, og at det blir en kjempeutfordring når det er få elever på studiespesialisering.

Seksjon for tilbud og kompetanse forteller at de jobber med å få skolene til å tenke mer enn ett skoleår av gangen. Skolene har en tendens til ikke å se på elevmassen over to eller tre år, men kun ta vg1 i betraktning. Seksjonen ønsker å få inn en funksjon i ressurstilodelingsmodellen som kan hensynta elevmassen over flere år. Fylkesdirektør for utdanning forteller at fylkeskommunen ser på den ordningen de har i Nordland, hvor de setter en lengre og mer forutsigbar tilbudsstruktur på over 3 år med årlig justeringsarbeid.

Selv om skolene varsler om at enkelte tilbud ikke vil være økonomiske forsvarlige å opprettholde etter at søkertallene fra prøveinntaket blir kjent, er det hovedutvalget for utdanning som fatter vedtaket om endelig tilbudsstruktur i mai. En skole forteller at det ikke er skolen som legger ned utdanningstilbud. Det er skoleeier som legger ned og oppretter tilbud etter politiske vedtak. Dersom et tilbud skal opprettholdes, er det skolen sin oppgave å løse økonomien.

Det er noe usikkerhet knyttet til variablene spesialundervisning og forvaltning, drift og vedlikehold i ressurstilodelingsmodellen. Antall elever som har behov for spesialundervisning varierer fra år til år. En skole forteller at de har dialog med fylkeskommunen om dette på våren. Videre forteller skolen at de bruker ressurstilodelingsmodellen til å definere rammen for spesialundervisning. Behovet for spesialundervisning er stort, men skolen sin oppgave er å sette en ramme for det. Minoritetsspråklige elever er i ressurstilodelingsmodellen håndtert sammen med

spesialundervisning. Det er altså enkeltområder der det er hensiktsmessig å bruke tildelingen som ligger i modellen. Det er et valg skolen selv gjør i budsjettarbeidet.

Seksjon for økonomi forteller at det i ressurstilodelingsmodellen ligger en ekstra videregående skole som fungerer som en reserve. Reserven har 150-200 elevplasser som holdes tilbake fra tildelingen til skolene. Reserven skal ta høyde for overbooking, samt at det kan skje noen endringer på kostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold og spesialundervisning. Justering av budsjettet gjøres administrativt av avdelingene for økonomi og utdanning i fylkeskommunen.

Etter sammenslåingen av fylkene i 2018 hadde noen av skolene med seg gjenbevilgning/fond som de har beholdt. Flere av skolene så en fremtidig nedgang i elevtallet og holdt tilbake økonomiske midler, som de har brukt for å trappe ned etter en fastsatt plan. Seksjon for økonomi forteller at utviklingen viser at disse skolene har begynt å komme ned på nivået de skal være. Seksjon for økonomi forteller at hovedregelen er at skolene får med seg både mer- og mindreforbruk fra år til år.

### **3.3.2 Skolenes økonomiske tilpasninger**

I saksframlegget til sak 69/20 i hovedutvalg utdanning 25.11.2020 står det at det er viktig å ha en nøkternhet i antallet tilbud som lyses ut, for å hjelpe skolene med å få en god balanse i driften. I egen saken om tilbudsstruktur i mai, etter at søkertallene er kjent, vil det være behov for en ytterligere innstramning i antall tilbud som settes i gang.

En skole forteller at selv om det er politisk nivå som avgjør tilbudsstrukturen, er det mye opp til skolene om de ønsker å tilby et utdanningstilbud eller ikke, dersom det først er lyst ut som et tilbud ved skolene. For eksempel kan søkertallene gjøre at det ikke vil være økonomisk forsvarlig å opprettholde et tilbud. Skolen brukte ressurstilodelingsmodellen for å vurdere inntekt og kostnad per klasse innenfor det aktuelle utdanningsprogrammet og dette viste at det ikke var økonomisk forsvarlig. Dermed ble utdanningstilbudet foreslått nedlagt av skolen.

En skole forteller at skolens økonomi i minst mulig grad skal påvirke fagtilbudet. Skolen har måttet gjøre tøffe prioriteringer og droppe fag som ikke var økonomisk forsvarlig å tilby. En skole sier at politiske vedtak om å opprettholde tilbud i distriktet betyr at det er dyrere å drive skole per elev i distriktet sammenlignet med skoler i Trondheim.

Skolene må gjøre de økonomiske tilpasningene internt på grunn av endring i elevtallet. En skole forteller at en nedgang på 50 elever fra et skoleår til neste kan utgjøre en endring på seks millioner kroner. Det betyr en reduksjon i budsjettet på høsten, og budsjettet må reduseres fra vår til høst. Skolen må da selv finne ut hvordan besparelsene skal dekkes inn. Færre



klasser vil gi en besparelse. Dersom nedgangen er knyttet til ett utdanningsprogram kan man fjerne en hel klasse og si opp lærere og fase ut tilbudet. Verre er det dersom nedgangen i elevtallet er spredt over flere tilbud og det er ingen reell besparelse å kutte klasser, forteller skolen. Begrunnelsen er at en stor del av finansieringen er knyttet til elever, mens kostnadene ikke bare er knyttet til lærere, men også administrasjon, kantine og merkantil. Disse tjenestene må fortsatt opprettholdes og skolen kan ikke ta innsparingen fra mai til august. En elevtallsnedgang er vanskelig å forholde seg til. Skolen forteller at det handler da om å fylle opp klassene, hvis ikke er det vanskelig økonomisk.

En skole forteller at innsparingene de gjør ikke vises før frem i tid, og at virkningen kan komme sent. Det er en utfordring. Samtidig har det blitt bedre prosesser rundt økonomi. Skolen forteller at innsparingen skal gå minst mulig ut over undervisning og elever. Skolen har derfor sett på innsparingsmulighetene som ligger i støttefunksjonene ved skolen. Skolen satte blant annet av mindre ressurser til ledelse ved at oppgaver ble flyttet til merkantil personal. Skolen gjorde en utredning av bibliotek, kantine, kontor og IT. Skolen ønsket å unngå overtallighet og gjorde omrokeringer internt. Blant annet ble en mindre stilling på kontoret og en stilling på biblioteket ikke erstattet, mens IT tar flere av oppgavene på biblioteket. Det er også gjort grep i kantinen, som er kilden til mye av underskuddet.

En skole forteller at fristen med å melde overtallighet av ansatte 1. mai ikke samsvarer med at det foreløpige elevtallet blir kjent før i midten av mai. Samtidig er ikke antallet som har behov for spesialundervisning kjent før etter sommerferien. Da har allerede skolen tilsatt personell. Skolen forteller videre at det er krevende å holde på kompetanse når elevtallet svinger. En annen skole forteller at de økonomiske rammene blir mindre og mindre. Skolen kan derfor komme i en situasjon hvor man må redusere fagkompetansen selv om skolen ønsker å ha kontinuitet. Skolen sier at dette er krevende i et lengre perspektiv og har bedt om midler fra disposisjonsfondet.

En skole forteller at de følger med på elevtallsutviklingen i Trøndelag og det er jevnlig tema på ledermøter på skolen. For å tilpasse seg nye økonomiske rammer etter innføring av ny ressurstildelingsmodell har skolen gjort noen grep, blant annet slått sammen grupper i fellesfag og redusert fagvalg ved studiespesialisering. Skolen har hatt en gjennomgang av alle funksjoner og tatt bort alt som kan tas bort. På driftssiden har skolen gjort innsparinger gjennom effektivisering av renhold, kantine og strømforbruket.

En skole forteller videre at elever med fortrinnsrett gir skolen mulighet til å ta inn for eksempel tre ekstra elever og finansiere opplegget elevene krever ved å fylle opp en klasse. Kapasiteten på utdanningsprogrammene økes med det antallet elever som skal ha opplæring i egne grupper, informerer fylkesdirektøren i høringssvaret. Forutsetningen for at skolen kan drive

med overbooking er at det er nok søkere til tilbudet. Få søkere til et tilbud og få elever med spesialopplegg kan gi utfordringer. For eksempel på vg2 på salg, service og reiseliv sa skoleeier at det måtte være 30 elever. Det var ikke reelt å få fylt klassen og skolen fikk 15 elever. Skolen hadde da en dialog med skoleeier om dette.

For noen utdanningstilbud er det vanskelig å fylle opp klasser, mens for andre tilbud er det motsatt, forteller en skole. For eksempel var det ikke var grunnlag for å ha en klasse med 30 elever for et utdanningstilbud, men skolen kunne ha en klasse med 15 elever. Dette kunne løses med at fellesfag for to ulike utdanningsprogram kunne slås sammen. En skole forteller at det er vanskelig å fylle opp klasser innenfor studieforbredende program innen drama, kunst, design og arkitektur. Det kan også være vanskelig å fylle opp klasser i små fag på vg2 yrkesfag, eksempelvis bygg og tekstil. Skolen forteller at søkertallene til de ulike utdanningsprogrammene er uforutsigbare. En av de mindre skolene antyder at skolen vil nærme seg en økonomisk smertegrense hvis minimumskapasiteten kommer under 100 elever.

For skoleåret 2021/2022 vedtok hovedutvalget for utdanning i mai at et tilbud ved en videregående skole skulle opprettholdes. Skolen selv hadde foreslått ikke å starte opp på grunn av for lave søkertall og vanskelig å drifte tilbudet økonomisk forsvarlig. Skolen forteller at det ikke følger med ekstra rammer i vedtaket og skolen må finne ressurser internt. Skolen forteller at økonomien blir veldig utfordrende.

Størstedelen av den økonomiske rammen i ressurstilodelingsmodellen er knyttet til elevsatsene. Elevsatsen varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene. En skole forteller at elever på dans og drama har samme elevsats som elevene på studiespesialisering noe som gir økonomiske utfordringer. Elevene på dans og drama har ifølge læreplanen fem timer mer undervisning per uke enn de på studiespesialisering. Dette kompenserer ikke ressurstilodelingsmodellen for. Det gir utfordringer og særlig ved små skoler hvor elevmassen i stor grad er tilknyttet dans og drama.

En annen skole forteller at det er flere av utdanningsprogrammene som faller mellom to stoler når det gjelder elevsatsene. En skole har regnet på kostnaden per utdanningsprogram helt ned på timer. Læreplanen definerer hva som er absolutte minimumskravet for å drifte utdanningsprogrammet. Skolen sier at ressurstilodelingsmodellen ikke kompenserer for programmene som faller mellom to stoler. Skolen må finne økonomiske midler til utdanningsprogrammene fra andre deler av driften. Ressurstilodelingsmodellen tar ikke høyde for kompleksiteten i systemet for de videregående skolene.

Flere av informantene forteller at ressurstilodelingsmodellen gir stordriftsfordeler ved å fylle opp klasser til 15 og 30 elever. Skolene revisor har snakket med uttrykker at det er ulike utfordringer

for de ulike skolene når det gjelder tilbud av ulike utdanningsprogram. De videregående skolene i distriktet har ikke samme mulighet til å fylle opp en klasse slik som skolene i trondheimsområdet har. Dette på grunn av lavere søkertall og politiske vedtak om å opprettholde utdanningstilbud i distriktet. Tilbudene ved skolene i distriktet blir smalere og dyrere å drifte per elev. Skolene i trondheimsområdet peker på arealmessige utfordringer. En skole forteller at de mangler store nok klasserom til å slå sammen klasser, eksempelvis fellesfagene blant elevene på yrkesfag. Færre klasser vil kunne gi en besparelse i form av færre lærere, bedre utnyttelse av areal. Samtidig er man også avhengig av nok spesialrom/ verksted til de ulike yrkesfagene for å slå sammen klassene i fellesfagene. Dette for å få sammenheng med timeplanen og romfordelingen ved skolene.

Seksjon for økonomi forteller at det er en egen regel om at når skolene har et negativt budsjettavvik på 2,5 prosent så skal de følges opp til de kommer under grensen på 2,5 prosent. Skolene er delt inn i rød, gul og grønn. Skolene som har avvik fra 0 til 2,49 prosent kan få frivillig oppfølging. Skolene med et negativt budsjettavvik på 2,5 prosent leverer driftsrapport annenhver måned. Før sommeren 2021 var det fem skoler som fikk oppfølging. Seksjon for økonomi forteller at det kan variere hvilke skoler der er. Tettere oppfølging av skolene innebærer at det blir avholdt møter med skolene og at skolene rapporterer i etterkant. Seksjonen har begynt å lage forslag til tiltak og standardisert hva de skal etterspørre av informasjon. Seksjonen har i oppfølgingen forsøkt å spleise skoler som er like store for å lære av hverandre. Seksjonen forteller at det ikke er like gode rutiner for skoler med positive avvik.

## 3.4 Vurdering

### 3.4.1 Budsjettjustering

Revisjonskriteriet er at justering av tilbudsstrukturen må følges opp med justering av budsjett.

Avviket mellom budsjettår og skoleår skaper utfordringer. Budsjettet for 2021 som ble vedtatt i slutten av 2020 er allerede bundet opp for første halvår med elevtallet for skoleåret 2020/2021. En stor endring i budsjettet fra et år til et annet innebærer at det er bare høsthalvåret skolene har reelle muligheter til å gjøre tiltak for å tilpasse seg budsjettet. Fylkeskommunen har en tilbudsreserve som til en viss grad kan bøte på kortsiktige utfordringer.

Ressurstilodelingsmodellen er et verktøy for fylkeskommunen for å fordele de økonomiske rammene til skolene. To tredjedeler av rammen bestemmes av elevtallet gjennom elevsatser på ulike utdanningsprogram. Utdanningstilbudet som lyses ut er det første signalet på tilbudsstruktur. Når søkertallene foreligger i mars, starter en prosess med å tilpasse utdanningstilbud og søkertall. I denne prosessen settes en minimumskapasitet for skolen, som er et plantall for antall elever. Dette gir skolene en garanti for over 90 prosent av budsjettet for kommende

skoleår. Revisor oppfatter at tidspunkt for fastsetting av minimumskapasiteten ikke gir skolene veldig god tid til å starte tilpasninger som skal iverksettes fra høsten. Denne tilpasningen handler både om organisering av undervisningen, undervisningsressurser og bruken av skolens arealer og gir premissene for timeplanlegging. Skolene starter planlegging under usikkerhet tidlig på våren og endelig tilbudsstruktur vedtas av hovedutvalg utdanning i mai. Fortsatt har ikke skolene et endelig budsjett for inneværende år, fordi endelig elevtall ikke er avklart før etter skolestart samt at det også bevilges midler utenfor ressurstilodelingsmodellen utover høsten.

Ettersom en stor del av ressurstilodelingen er knyttet opp mot elevtall, vil årlige svingninger i elevtall ha stor betydning for ressurstilodelingen og mulighetene for å ha en forutsigbar tilbudsstruktur.

Revisor finner at flere skoler synes det er utfordrende at for eksempel midler til spesialundervisning ikke blir avklart før etter skolestart samt at noen opplever det som uklart hva som ligger i ressurstilodelingsmodellen og utenfor.

Revisor finner at justeringer av tilbudsstrukturen følges opp med justering av skolenes budsjett. Ressurstilodelingsmodellen sikrer en stor grad av forutsigbarhet for skolene, men knappe rammer gjør at usikkerhet om den endelige rammen også fører til usikkerhet for skolene. Endelig tilbudsstruktur vedtas i mai og for skolene er det kort tid på å tilpasse seg nytt skoleår.

### **3.4.2 Skolenes økonomiske tilpasninger**

Revisjonskriteriet er at ressurstilodelingsmodellen bør gi skolene reelle muligheter for å gjøre økonomiske tilpasninger

Det ligger en potensiell utfordring i at utdanningstilbudet vedtas politisk og at det er skolene som har ansvaret for å overholde den økonomiske ramma som ressurstilodelingsmodellen gir. Skolenes muligheter til å gjøre økonomiske tilpasninger avhengig av mange variabler, hvor elevtall er en av dem. Ressurstilodelingsmodellen angir ingen nedre grense for når et utdanningstilbud ikke kan drives med den tildelte økonomiske rammen. Det er skolene som kjenner sine egne muligheter for økonomiske tilpasninger gjennom å ha oversikt over kostnadsstrukturen ved den enkelte skole.

Skolens tildelte ramme bestemmes i stor grad av elevtallet. Større klasser per pedagog er god økonomisk tilpasning. Samtidig vil mulighetene til å ha store klasser være avhengig av flere faktorer, for eksempel tilgang på kompetanse og areal. Manglende oppfylling av klasser og smalt utdanningstilbud ser ut til å gi skolene mindre handlingsrom for tilpasning.

Det ligger også utfordringer i at ressurstilodelingsmodellen er bygd opp med en fordeling av en total ramme, mens noen av skolene regner på kostnader med utgangspunkt i hvilke krav til undervisning læreplanene setter. Utfordringen er at ressurstilodelingsmodellen er en modell, altså en forenkling, som ikke er ment å ta innover seg alle detaljer. I dette ligger det også en fare for at fordelinger oppleves urettferdig, med den erkjennelse at skolene er unike og alle forhold kan ikke hensyntas og grunnlaget for sammenligning vil være ulikt. Det at fylkeskommunen nå reviderer ressurstilodelingsmodellen viser en vilje til å se om modellen medfører store systematiske skjevheter som bør korrigeres.

Ressurstilodelingsmodellen er et viktig verktøy for skolene for å kunne gjøre beregninger på et mye tidligere tidspunkt enn å vente på endelig tildeling. Jo tidligere skolene kan starte sin budsjettprosess, jo større muligheter har de for å gjøre gode tilpasninger. Samtidig er det slik at usikkerheten om størrelsen på den endelige rammen reduseres jo lengre man venter.

Revisor vurderer at skolene har reelle muligheter for å tilpasse seg de økonomiske rammene, men at det finnes en nedre grense for elevtall som gjør det vanskelig å holde seg innenfor tildelt økonomisk ramme.

## 4 KOMPETANSE

Dette kapitlet handler om endringer i pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

### 4.1 Problemstilling

Følgende problemstilling omhandler kompetanse:

*Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet?*

Denne problemstillingen ser på hva fylkeskommunen gjør for å sikre tilstrekkelig kompetanse til utdanningene. Dette handler både om å rekruttere nødvendig kompetanse, men også hvordan man håndterer det at noen blir overflødig fordi utdanningen ikke skjer på den skolen lengre eller i et redusert omfang. Problemstillingen belyser hvordan og i hvilken grad skolene klarer å gjøre tilpasninger i den pedagogiske kompetansen.

I oppstartsmøtet ble det klart at det er interessant å se nærmere på flere stillingskategorier enn bare pedagogisk kompetanse.

### 4.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i dette kapitlet er hentet hovedsakelig fra opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- *Skolene må sikre at de har kompetanse til å gjennomføre undervisningen i henhold til læreplanen*
- *Den som ansettes skal fylle kravene til undervisningsstilling*
  - *Hvis det ikke er kvalifiserte søkere kan det ansettes midlertidig fram til 31.07, eller*
  - *Tilsettes på vilkår*
- *Ansatte som blir overtallig, har fortrinnsrett til ledige stillinger de er kvalifisert for*

### 4.3 Kompetanse ved videregående skoler

Dette kapitlet omhandler opp- og nedskalering av pedagogisk kompetanse og annen kompetanse ved skolene, som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet. Per

01.12.2019 var det 1795 ansatte ved de videregående skolene som utførte 1290 årsverk ifølge PAI<sup>4</sup>-statistikken til Trøndelag fylkeskommune.

Det er viktig at skolene har oversikt over elevtallsutviklingen i god tid, fordi bemannings-situasjonen på skolen er avhengig av elevtallet, forteller ansatte ved seksjon organisasjon. Nedgang i elevtall får også konsekvenser for skolens budsjett, slik at skolene må planlegge hvordan de skal tilpasse seg det reduserte budsjettet. Oppbemanning håndterer skolene selv innenfor eget budsjett og bemanningsplan.

### **4.3.1 Kompetanse i forhold til læreplanen**

Det er noe ulikt hvordan skolene planlegger kompetansen. Her presenteres noen av framgangsmåtene ved noen av skolene basert på intervju med skolene. Ved en skole er de tydelig på at læreplanen styrer hva elevene har rett på. Seksjon organisasjon forteller at det varierer veldig hvordan skolene er organisert og noen skoler har en administrativ ressurs som ivaretar personaloppgaver. Inntrykket er at arbeidet i all hovedsak blir gjort av skolens ledergruppe med eventuell administrativ bistand, forteller seksjon organisasjon. I intervjuene med skolene kommer det fram at ved noen mindre skoler håndterte rektor timeplanlegging, bemanning, økonomi og mer, mens ved andre større skoler var det en ledergruppe hvor oppgavene var tydeligere fordelt på flere.

Ved en skole har de en langsiktig plan som viser kompetansebehovet på sikt. Skolen har god oversikt over ansatte som nærmer seg pensjonsalder. Flere ansatte har kompetanse i både felles- og programfag, og skolen har også ansatte med kompetanse som krysser ulike programområder. Dette gir en fleksibilitet i planlegging av fag- og timefordeling. Dette betyr at dersom en lærer slutter så er det ikke nødvendigvis samme kompetanse skolen trenger å rekruttere.

Ved andre skoler brukes skjema eller det overlates til avdelingsledere å skaffe oversikt over lærerens ønsker for neste skoleår samt permisjoner og pensjon. Når den foreløpige kapasiteten (elevtall) er kjent i mars kan skolene begynne å fordele lærere på klasser. Dette gir også skolene mulighet til å begynne å se hvor de har behov for å rekruttere kompetanse.

En skole har et regneark som viser fordelingen av søkertallene. Skolen har en dialog med avdeling for utdanning om elevtallene. Skolen setter opp hvor mange klasser og grupper de skal ha, og finner ut hvor de kan gjøre tilpasninger. (Kapittel fem tar opp at romkapasitet også har betydning for gruppestørrelser og dermed antall grupper). Fordelingen av lærere på

---

<sup>4</sup> PAI er Kommunenes sentralforbund sitt register for lønns- og personalopplysninger om ansatte i kommunal sektor.

klasser brukes som utgangspunkt for å anslå behovet for personell og gir grunnlag for å lyse ut stillinger skolen har behov for. Revisor har fått tilsendt denne skolens regneark for planlegging av bemanning.

Det at en skole mister et utdanningstilbud kunne ha gitt konsekvenser for fellesfaglærerne. Denne skolen har løst dette med å øke tilbudet innenfor programfagene i studiespesialisering og ender derfor ikke opp med overtallighet. En skole forteller at de tenker lengre enn ett år og må finne løsninger for å beholde fagkompetanse som det midlertidig ikke er behov for. I slike situasjoner er skolen avhengig av å samarbeide med de tillitsvalgte.

Seksjon organisasjon forteller at mange skoler har god oversikt over elevtilgangen framover og kan legge egne strategier for tilpasning av bemanningen gjennom blant annet naturlig avgang. Det er også vanlig å møte omstillingsbehov ved at de ansatte tar videreutdanning, slik at de kan undervise i flere fag. Skolene har ansvaret for å prioritere ansatte til videreutdanning for å styrke situasjonen deres opp mot overtallighet. Muligheten for overtallighet påvirker prioriteringen av hvem som tilbys kompetanseheving.

Flere skoler er inne på at de benytter kompetansehevende tiltak for å bedre bemannings-situasjonen. Skolene er tydelig på at alle har muligheten til å søke kompetansehevende tiltak, men at skolen kan prioritere søknader hvor kompetansehevingen bidrar til å forbedre bemanningssituasjonen. Dette handler for eksempel om at skolen prioriterer lærere innen realfag som har ønske om spesialpedagogikk fordi skolen trenger mer kompetanse på minoritets-språklige og spesialpedagogikk. En annen skole forteller at kompetanseheving blir brukt for å hindre overtallighet. En skole er bevisst på å kommunisere hvilket kompetansebehov skolen har før ansatte søker på kompetansehevende tiltak. En skole forteller at reformen fag-fornyelsen gir nye behov for kompetanse, som også kan ivaretas ved at skolen prioriterer kompetanseheving for å imøtekomme dette kompetansebehovet.

Ved flere skoler er det en sterk kobling mellom bemanning og timeplanleggingen. Et eksempel er en skole hvor hele prosessen starter med timeplanleggingen fordi skolen er avhengig av deltidslærere som har andre stillinger og dermed liten fleksibilitet i når de kan undervise.

### **4.3.2 Rekruttering**

Når skolene har behov for kompetanse er det skolene selv som er ansvarlig for å rekruttere.

#### Utllysning av stillinger

Seksjon organisasjon forteller at det kan ansettes vikar for personale som er fraværende, for eksempel ved permisjon og sykefravær. Det vil alltid være noen som har permisjon, så denne



type midlertidighet er det en del av. Det er lov å ansette i et år uten begrunnelse med hjemmel i arbeidsmiljøloven.

Revisor har fulgt med utlysning av stillinger ved de videregående skolene deler av våren 2021. Nesten samtlige skoler har hatt utlysninger til undervisningsstillinger i de undersøkte periodene. Noen skoler er tidlig ute og lyser ut flere stillinger i mars og april, mens andre skoler har utlysninger senere og gjennom sommeren. De som lyser ut stillinger tidlig kan også ha utlysninger på sommeren.

En skole forteller at rekruttering pågår fram til skolestart. Skolen kan ikke bemanne alle fagene siden det avhenger av elevtallet (eksempelvis fellesfagene på yrkesfag), og skolen kan ikke risikere at lærerne fyller bare en stillingsandel på 50 prosent av en hel stilling. Skolen jobber mye med å få stillingsprosentene på plass.

En skole forteller at behovet for utlysningen kan være kjent i flere måneder, men at skolen har avventet utlysning for å se om det kom noen nye faktorer som de må ta hensyn til i utlysningen. Skolen må enten ansette før 1. april eller vente til etter at det i stillingsbanken er vurdert om det finnes kompetanse som kan dekke de utlyste stillingene. Stillingsbanken omtales i neste kapittel.

Det lyses ut både faste stillinger, vikariater og midlertidige undervisningsstillinger ved de videregående skolene. Undervisningsstillingene er lyst ut med stillingsstørrelse. Det lyses også ut andre stillinger eksempelvis avdelingsledere, rådgiver, vernepleier, renholdere, rektorer og miljøterapeuter. En skole forteller at de forholder seg til lovverket ved utlysning og ansettelse. Det betyr blant annet at stillinger på over seks måneder må lyses ut så framtidig det ikke er spesielle forhold som gjør at et vikariat kan videreføres.

En skole erfarer at det er vanskelig å tilsette noen i mindre enn 100 prosent stilling. Skolen har behov for en halvstilling i tysk. Dette kan løses med overtid til de ansatte, lage en 100 prosent stilling eller kjøpe tjenester. En skole har et landsdekkende, smalt utdanningstilbud og for de som underviser der, har skolen inngått avtale om å kjøpe tjenester fra deres registrerte bedrift.

Flere skoler forteller at det er enkelt å rekruttere og det er sjeldent problem med å fylle stillinger. Noen utdanningsprogram kan være mer krevende, spesielt noen yrkesfag hvor skolen konkurrerer med næringslivet og lønnsnivået der.

Skolene har i varierende grad deltidsstillinger. Noen skoler forteller at deltidsstillinger er knyttet til små fag, mens andre deltidsstillinger er uønsket deltid fordi stillingsprosenten ikke går opp med det undervisningstilbudet skolen har. En skole forteller at de forsøker å fylle opp uønsket deltid hvert år. En skole forteller at de ikke har uønsket deltid gjennom å rokere med fag- og

timefordeling. Flere skoler forteller at det for fremmedspråk kan være vanskelig å unngå uønsket deltid. En skole forteller at de har vært bevisste på ufrivillig deltid og brukt etterutdanning slik at ansatte får flere fag å spille på for å øke stillingen sin.

En skole med musikk forteller at behovet for instrumentlærere er avhengig av hvilke instrumenter elevene spiller hvert enkelt år. Dette endrer seg fra år til år. Stillingen kan da bli redusert 20 prosent på grunn av at ingen elever har det hovedinstrumentet et skoleår. Skjer dette meldes de inn til stillingsbanken på lik linje med andre. For instrumentallærere anbefales det å ha en fast stilling og søke permisjon uten lønn istedenfor å bli meldt inn til stillingsbanken. En 20 prosent fast stilling for en instrumentallærer oppleves som en trygghet for dem. De har et litt annet perspektiv på ansettelsesforhold enn andre lærere. Det er fellesfagslærere som venter på å få øke stillingen sin.

En skole forteller at de har tatt imot overtallig ansatte fra andre skoler tidligere. Skolen er bevisst på at stillingsbanken må sjekkes før utlysning og at dette er en del av å være i et stort fylke.

En skole forteller at stillingsplaner skal være klar i mars, og overtallighet skal meldes innen 1. mai. Stillingsplanene må være klar i mars, slik at skolen kan lyse ut stillinger. Tidlig utlysning av stillinger gjør at skolen er i forkant i planleggingen. Denne skolen har avdelingsvis stillingsplaner. Ved overtallighet eller ressursmangel ser skolen på muligheten for å benytte lærere på andre avdelinger.

### Kompetansekrav

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at i 2019 ble omkring 4,5 prosent av årsverkene utført av pedagogisk personale uten godkjent utdanning. Ifølge PAI-statistikk fra fylkeskommunen var det ved utgangen av 2019, 137 lærere uten godkjent utdanning. Dette utgjør 6,5 prosent av antall ansatte.

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at midlertidige stillinger for lærere ofte er personale uten godkjent undervisningskompetanse. I fylkeskommunen som helhet kan det være noe midlertidig tilsetting gjennom NAV-tiltak. Opplæringsloven hjemler at ansatte kan få fast stilling på det vilkåret at de fullfører relevant utdanning i løpet av tre år. Flere skoler forteller at det kan være vanskelig å rekruttere kvalifisert undervisningspersonale, spesielt til noen yrkesfag. De mener at dette kan skyldes at fagene er relativt små eller at skolene ikke klarer å konkurrere med lønnsnivået i det yrket de utøver. Flere forteller at det ansettes lærere på vilkår innenfor yrkesfag som har fagutdanning, men mangler pedagogisk utdanning. Da knyttes vilkåret til at de tar pedagogisk utdanning i løpet av tre år. En skole forteller at de av og til må tilsette personer på vilkår og da legges det til rette for at den ansatte kan innfri kravene og ta

utdanningen parallelt med arbeid. Med ett unntak har skolene opplevd at vilkårene har blitt innfridd.

Revisor har sett på noen arbeidsavtaler med personer som er ansatt på vilkår. Stillingsandelene varierer fra 15 til 100 prosent. Tre er faste stillinger og fire er vikariat. For de som tilsettes i faste stillinger er vilkåret for den faste stillingen oppgitt i arbeidsavtalen, eksempelvis godkjent utdanning innen tre år, eller mer spesifisert. For de som er tilsatt i vikariat er det oppgitt sluttdato eller inntil stillingshaver trer inn i stillingen igjen. For en av stillingene er det oppgitt at den er innenfor bygg- og anleggsteknikk, mens de fleste ikke har oppgitt fagområde.

### **4.3.3 Overtallighet og fortrinnsrett**

Trøndelag fylkeskommune har et reglement for overtallighet datert 21.02.2018. Her framgår det at utvalgskretsen for overtallighet er hver enkelt skole og fortrinnsretten gjelder i Trøndelag fylkeskommune samt at fortrinnsretten gjelder til stillinger som arbeidstaker er kvalifisert for. Reglementet beskriver prosedyren for overtallighet, blant annet at rektor er ansvarlig for å melde overtallighet til stillingsbanken innen 1. mai.

Seksjon organisasjon foretar en vurdering av den overtalliges kompetanse opp mot ledige stillinger. Hvis overtallige dekker kompetansekravet til ledige stillinger blir vedkommende formidlet til stilling ved ny skole. Hvis det ikke er ledige stillinger, kan det være aktuelt å tilby utdanning eller servicepensjon<sup>5</sup>. Servicepensjon brukes lite. Hvis disse tilbudene ikke er relevante vurderes oppsigelse. I perioden 1. april til 1. september er det generell stillingskontroll slik at det er en reell mulighet til å bruke fortrinnsretten. Det betyr at skolene kan lyse ut stillinger i denne perioden, men før tilsetting skal dette godkjennes fra stillingsbanken. Stillingsbanken administreres av seksjon organisasjon.

De tillitsvalgte som har svart, samtykker i at skolen og seksjon organisasjon håndterer overtallighet i tråd med regelverket, og regelverket oppleves tydelig og godt for å ivareta de ansatte. En av de tillitsvalgte forteller at de opplever at de ansatte litt raskt oppfordres til å søke utdanningspermisjon, selv om det etter hvert viser seg at det ikke er veldig vanskelig å finne annen jobb til dem. En annen mener det er mye å gå på for å være føre var og sikre den ansatte. Vedkommende mener at regelverket kan bli bedre for å ivareta de ansatte og at tiltakene bør være mer individrettet. Det pekes på medarbeidersamtaler kan brukes til å sikre

---

<sup>5</sup> I reglementet for overtallighet er servicepensjon en ordning som kan benyttes i særskilte tilfeller for ansatte fra de er 62 år, for å hindre overtallighet. Ordningen forutsetter at kravet til AFP er oppfylt. Servicepensjon utgjør 70 prosent av lønn og den kan ikke kombineres med uførepensjon.

den ansattes karriere i fylkeskommunen, gjennom å planlegge hensiktsmessig kompetanseheving slik at overtallighet unngås. En av de tillitsvalgte forteller at endringer i utdannings tilbudet med de konsekvenser det har, kan komme litt brått på selv om endringen er varslet.

#### Innmelding til stillingsbanken

Alle skolene jobber seriøst med sin bemanningsplan, kompetanseutvikling og mulig overtallighet, mener seksjon organisasjon. Skolene har ulik erfaring med overtallighet og det er viktig at seksjon organisasjon jevnlig tilbyr kompetanseutvikling for skolene på området.

Seksjon organisasjon forteller at prosessen med stillingsbanken er lik fra 2020 til 2021. Prosessen følger et regelverk og skolene ved rektor melder inn overtallige på et innmeldings skjema. Seksjon organisasjon mener årets innmelding er reell, og at det har vært gode prosesser på skolene. Enkelte år har det vært slik at noen skoler har meldte inn for mange når det har vært usikkerhet. Seksjon organisasjon mener det kan ha blitt gjort fordi skolene ikke kan komme etter fristen og det er usikkerhet rundt enkelte tilbud på det tidspunktet.

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at det er hovedsakelig undervisnings- og miljøpersonale som blir overtallig ved nedskalering av utdanningstilbud. Noen ganger kan ressursbehovet på kantine bli mindre grunnet nedgang i elevtallet. Forberedende arbeid fra skolenes side er meget viktig når elevnedgang er årsaken til overtallighet. Det vil bidra til at de ansatte får tid til å omstille seg. Ansatte ved seksjon organisasjon opplever at skolene er gode og fleksible i arbeidet med overtallighet og gjør et godt og grundig arbeid. Seksjon organisasjon forteller at basisnivået på skolenes arbeid med bemanning er brukbart.

Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at skoler i distriktet er mer sårbare for overtallighet som følge av elevnedgang, mens det i Trondheim kan oppstå overtallighet innenfor enkelte programfag/studieretninger som følge av at elevene tar andre utdanningsvalg.

Ved seksjon organisasjon er de opptatt av at skolene tar ansvaret for de ansatte som havner i stillingsbanken, fordi de ofte trenger ekstra oppfølging. Ved mange skoler håndteres dette av ledergruppen ved skolen. Den enkelte ansatte opplever det å bli overtallig forskjellig og det er personavhengig. For enkelte kan det oppleves som en trasig situasjon å bli meldt overtallig. Det er viktig å ta vare på overtallige og behandle dem med respekt. Det har vært spørsmål om stillingsbanken overtar ansvaret for de overtallige når de meldes inn. Tidligere kan det ha vært utydelig, men nå er det forståelse for at skolene har ansvaret for den ansatte. Det viktig at mottakerskolen tar imot de ansatte, som stillingsbanken finner løsninger for, på en ordentlig måte. Det skal ikke være negativt å ha vært innom stillingsbanken. Det er forholdene rundt som avgjør om ansatte havner i stillingsbanken eller ikke. Stillingsbanken snakker med mottakerskolene om at de må ta godt vare på dem.

En skole forteller at når skolen får virksomhetsramma og prøveinntaket sender rektor parallelt et skjema på fag- og timeønsker for neste skoleår. Dette blir kartlagt i løpet av februar. Dette gir skolen tid til å kjøre gode prosesser med overtallighet. Jo tidligere, jo mer ryddig og med involvering av tillitsvalgte.

En skole forteller at stillingsbanken angir at overtallige bør ha 50 prosent stilling for å unngå at mange små stillingsprosenter blir meldt inn. Det er slik at noen skoler har mange instrumental-lærere i små stillinger, der den ansatte jobber flere steder. Disse ansatte meldes av og til inn i stillingsbanken uavhengig av stillingsprosent. Da ivaretas den ansattes rettigheter til fortrinn i fylkeskommunen.

En skole sier at fristen for å melde overtallighet ikke samsvarer helt med at kjent elevtall er i midten av mai. Antall som har behov for spesialundervisning, er ikke kjent før etter sommerferien. Skolen har da allerede tilsatt personell.

En tillitsvalgt forteller at de ikke opplever veldig store svingninger i behovet for pedagogisk kompetanse på grunn av endringer i elevtall, men at dette kan komme med karakterbasert inntak til videregående skole.

### Stillingsbanken

Seksjon organisasjon administrerer stillingsbanken og status ved skolestart i 2020 er vist i tabell 7.

Tabell 7. Status overtallighet per 26.08.2020

	Meldt til stillingsbank	Trukket fra stillingsbank	Alternativ jobb	Søkt permisjon	Uavklart
Lærer ST	10	3	4	3	
Lærer MDD	5	1	2	2	
Lærer YF	10	3	4	2	1
Tolk	3	1		2	
Kantine	2		1	1	
Miljø	9	2	5	1	1
Merkantil	1		1		
Renhold	2	1		1	
Sum	42	11	17	12	2

Kilde: Trøndelag fylkeskommune

I 2021 ble det meldt inn 37 ansatte fordelt på 15 skoler. En grov kategorisering på stillinger og utdanningsprogram viser at det er mange overtallige fordelt på ulike yrkesfag. I tabell 8 er status for overtallighet ved skolestart 2021 oppgitt.

Tabell 8. Status overtallighet per 25.08.2021

	Meldt til stillingsbank	Trukket fra stillingsbank	Alternativ jobb	Søkt permisjon	Uavklart
Lærer ST	4	1	1	2	
Lærer MDD	4	2	2		
Lærer YF	20	6	7	7	
Kantine	2			2	
Miljø	6	3	2	1	
Merkantil	1		1		
Renhold	1		1		
Sum	38	12	12	14	0

Kilde: Trøndelag fylkeskommune

Både i 2020 og 2021 er det ansatte som trekkes fra stillingsbanken. Seksjon organisasjon forteller at det er en ulempe at skolene ikke har fått tildelt alle midlene (spesialpedagogiske midler) når de melder inn overtallighet. Derfor hender det at ansatte blir trukket fra stillingsbanken etter at skolene finner ut at de har økonomi til å beholde dem.

Seksjon organisasjon forteller at 25-30 prosent av de overtalligere er gjengangere, som skyves på ett år fram i tid. Saker kommer tilbake og skolene må melde de overtallig på nytt. Det er også andre forhold som påvirker arbeidet med overtallighet (sykefravær, overgang til pensjon, livssituasjoner). Få ansatte er villig til å flytte bosted for å få en stilling. En tillitsvalgt forteller at en gjenganger hos de som blir meldt overtallig, er at de har for smal kompetanse og at karriereplanlegging og kompetanseheving kunne forbedret situasjonen i forkant.

### Prosess med matching

Seksjon organisasjon forteller at det er et omfattende arbeid å finne nye stillinger til de som er meldt overtallig, men de klarer å finne løsninger til de fleste. Eventuell vurdering av oppsigelse tas etter skolestart da det kan bli ledige stillinger som følge av nye behov. I distriktene kan det være større utfordringer med å finne andre stillinger, da geografisk avstand til andre skoler er stor.

Studiespesialisering forsøkes løst så fort som mulig, forteller seksjon organisasjon. Arbeidet med matching starter opp rett etter fristen 1. mai og ved utgangen av mai 2021 var nesten alt på studiespesialisering løst. Noen skoler har trukket overtallighet, noen ansatte har søkt andre jobber og noen skal ha utdanningspermisjon. Saksbehandlerne på seksjon organisasjon har en oversikt som oppdateres jevnlig. Ved utgangen av mai gjenstod det å løse overtallighet på yrkesfag, miljø og kantine. Å finne en løsning for overtallige kantinearbeidere er vanskelig da det i år ikke har vært lyst ut ledige stillinger ved fylkeskommunens kantiner. På miljø trekkes noen overtallige og andre får stilling.

En utfordring på miljø er at overtallige ikke har den kompetansen som er stilt i utlysninger. Dette kan handle om at det kreves spesialkompetanse. Stillingsutlysningene som skolene lager, har ofte strenge krav til kvalifikasjoner i ledige stillinger. Overtallige i stillingsbanken har fortrinnsrett til stillingene, men de må være kvalifisert. Gamle Sør-Trøndelag hadde få fagarbeiderstillinger innenfor miljøtjenesten, og krevde i større grad høgskoleutdanning. I gamle Nord-Trøndelag var det en blanding av fagarbeidere og ansatte med høgskoleutdanning. Det er lite stillinger for fagarbeider i trondheimsskolene.

Skolene kan vurdere at søkere ikke er kvalifisert. Stillingsbanken ser også at noen ansatte åpenbart ikke er kvalifisert. Eksempelvis kan kvalifikasjonskravet være treårig relevant høgskoleutdanning og erfaring. Søkerne fyller minimumskravene, men skolene kan gjøre vurderinger ut fra utlysningsteksten. Utlysningene varierer i detaljeringsgrad. Utlysningsteksten kan være for generell og skolen må ta imot de som fyller kvalifikasjonskravene. Dette er ikke optimalt og ingen god løsning for skolen. Godkjent undervisningskompetanse går foran selv om nivået ikke er der skolen ønsker (skolen ønsker for eksempel master). Skolene ønsker å bestemme selv hvem de skal tilsette. De er ute etter å tilsette den best kvalifiserte. Det må gis beskjed om at de ansatte i stillingsbanken er kvalifisert. Det har vært diskusjoner om fortrinnsretten og hva som ligger bak denne. Det er mange ulike former for fortrinnsrett, eksempel fortrinnsrett ved deltidsstillinger. En skole forteller at lærerne som har fast stilling har en fortrinnsrett til å øke sin stillingsandel når det blir ledig innenfor faget. Seksjon organisasjon sier at det er avklart at fortrinnsrett for overtallige går foran andre former for fortrinnsrett.

Tillitsvalgte mener at ansettelsesstopp etterleveres i den perioden stillingsbanken jobber med å finne stillinger til de overtallige, men at det er viktig at dette blir minnet om fra ledelsen i fylkeskommunen. Det oppleves at noen forsøker å tøye grensene, forteller en av de tillitsvalgte.

### Løsninger

Det er ikke uvanlig at overtallige ved skoler i distriktene ikke ønsker å få tilbud om jobb ved andre skoler som innebærer pendling, forteller ansatte ved seksjon organisasjon. Ansatte kan tilbys permisjon i to år, slik at de kan tilbys stilling hvis behovet oppstår igjen. Dette gjelder spesielt for endel smale fag, eksempelvis en til en undervisning på musikkinstrumenter.

Seksjon organisasjon forteller at per utgangen av mai 2021, er det ansatte som ikke ønsker å takke ja til ledige stillinger ettersom de må flytte langt. Noen ønsker da å søke permisjon eller iverksette oppsigelsessak. I fjor endte matchingsarbeidet med to oppsigelser. Et alternativ hadde vært å søke permisjon, men vedkommende så at det ikke ville bli en løsning året etter. Hvis ansatte permitteres, får de ikke arbeidsledighetstrygd. Blir vedkommende sagt opp får vedkommende lønn i oppsigelsestiden og de har rett på arbeidsledighetstrygd. Den det gjelder

vet ofte at det er usikkerhet rundt stillingen og ser ikke at det løser seg i framtiden. Vedkommende velger da å bli oppsagt og få lønn i oppsigelsestiden. Ved oppsigelse har vedkommende rettigheter ett år fram i tid i fylkeskommunen hvis de er kvalifisert for ledige stillinger. Det er ønskelig å finne jobb til alle, men det må ses i sammenheng med kvalifikasjoner.

På musikk er ansatte vant til permisjoner, spesielt i fag med instrument som ikke velges hvert år av elevene. Lærere med enkeltinstrumenter i små stillinger har de samme rettighetene. Ansatte med 5-10 prosent stillinger har andre hovedstillinger, eksempelvis i kulturskolen. I 2021 ble en stilling på 60 prosent delt i to, 40 og 20 prosent. Denne stillingen dekket da to overtallige med å dele den i to. Det er mer utfordrende dersom tilbud legges ned og vedkommende har store stillinger. I slike tilfeller presses det ikke gjennom oppsigelser, de ansatte gis mulighet til å søke permisjon.

Noen får mindre stillinger og noen får større og bedre stillinger enn det de hadde, forteller seksjon organisasjon. Ved mindre stillinger kan de søke permisjon for resterende stillingsandel. Det skjer ikke så ofte. Skolen melder vedkommende delvis ledig. Generelt arbeides det mot uønsket deltid og dette gjelder for stillingsbanken også. Noen ønsker å ta imot ansatte i hel stilling og ønsker ikke delvis overtallighet. For mottakerskole er det bedre å få en lærer i helstilling enn 1/3 stilling. Noen ansatte har vanskelig for å slippe *morskolen* og velger vikariat på egen skole framover stilling ved annen skolen. Ansatte ønsker ikke å bytte skole, forteller seksjon organisasjon.

En av de tillitsvalgte forteller at noen enheter fortsatt forsøker å unngå å ta imot overtallige. Eksempelvis ved å lyse ut stillinger og ansette tidlig på året, eller at det vil medføre vesentlig ulempe for enheten å ansette noen i en mindre stilling hvis vedkommende er delvis overtallig ved en annen enhet.

### Utdanningspermisjon

Det er viktig å planlegge eventuell studiepermisjon tidlig, siden søknadsfristen til universitetene er 15. april, forteller seksjon organisasjon. Skolene prioriterer videreutdanning de har behov for, men avdeling utdanning må gjøre en helhetlig vurdering av forslagene til utdanning som skal støttes økonomisk.

Seksjon organisasjon forteller at utdanningspermisjon gis innenfor ordningen *Kompetanse for kvalitet*<sup>6</sup>. Samlet sett bidrar muligheten for utdanningspermisjon til at overtalligheten ikke blir så stor. Seksjon plan og utviklingsarbeid opplyser at i 2021 har 43 ansatte blitt frikjøpet innenfor

---

<sup>6</sup> Kompetanse for kvalitet er en strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025.



ordningen *Kompetanse for kvalitet* og i tillegg har 35 ansatte fått stipend for 7,5 til 60 studiepoeng. Det søkte 145 ansatte, fylkeskommunen prioriterte 79 og Utdanningsdirektoratet innvilget 78 søknader.

Innenfor ordningen *videreutdanning for yrkesfaglærere* er 8 ansatte frikjøpt og 21 har fått stipend. Her ble alle søknadene innvilget. Innenfor begge ordningen er betingelsene for utdanningspermisjon lik, men skolene avgjør om de ønsker å skrive avtale om bindingstid. Seksjon plan og utviklingsarbeid har laget en mal for avtale om bindingstid, som skolene kan benytte.

Med utdanningspermisjon blir overtalligheten indirekte mindre, forteller seksjon organisasjon. En stor skole kan ha åtte lærere i utdanningspermisjon, noe som kan tilsvare 2-3 årsverk. En overtallig i 60 prosent stilling kan få 37,5 prosent frikjøp med lønn gjennom statlig finansiert ordning. Overtallige kan gå rett inn i ordning.

Seksjon organisasjon har inntrykk av at de fleste skolene har overtallighet i bakhodet når de prioriterer hvem som skal få utdanning i forhold til hva skolen har behov for. Utdanning fører til at arbeidstakerne får flere bein å stå på.

En tillitsvalgt forteller at den ansatte selv ofte er uvitende om faren for overtallighet, før det er for sent å melde seg på videreutdanning. I denne sammenhengen er det et problem at fristen for å melde overtallighet fra skolenes side er 1. mai, mens fristen for å søke videreutdanning er i mars/april.

### Stillingskontroll

I perioden 1. april til 1. september er det stillingskontroll. Skolene er tidlig på hugget for å få frigitt stillinger til å foreta ansettelse, etter fristen for innmelding til stillingsbanken. Skolene er redd for at søkerne forsvinner til andre stillinger. Samtidig har eksterne søkere oppsigelsestid, og skolene må ha dem klare til august.

Stillingsbanken har en intern nettside hvor det legges ut informasjon om fag som frigis for ansettelse. Stillingsbanken frigir stillinger etter vurdering av generell overtallighet og individuelle vurderinger. Dette kan gå for seint for skolene. Ettersom tiden går, kan overtallighet bli trukket og søkere får permisjoner. Arbeidet med matching starter opp så tidlig som mulig, og da kan det av og til blir jobbet fram løsninger som det det ikke blir noe av fordi vedkommende blir trukket fra stillingsbanken.

En skole sier at det kan skape utfordringer om skolen ikke får lov til å tilsette før langt ut i juni og skolen vil alltid ha så mye som mulig klart til skolestart. En annen skole sier at bruken av

stillingsbanken kan være krevende. Det er en fordel at skolen får ansette selv ut ifra sine egne kriterier. Det er en fordel at det gjøres likt i fylkeskommunen, men det gjøres mye forskjellig.

I 2020 meldte en skole inn en ansatt til stillingsbanken. De erfarte at det fungerte veldig bra, og seksjon organisasjon håndterte dette godt. Det er bra at alle skoler er lojale til ordningen. Tillitsvalgte mener at skolene respekterer stillingskontrollen. Seksjon organisasjon er flink til å påpeke at de som havner i stillingsbanken ikke er udugelig, men at det handler om skolenes behov.

Fra en skole fortelles det at skolen kommer sent i gang med ansettelse og må vente på fordeling av lærere som er overtallige. Skolen opplever prosessen med ansettelse at søkere takker ja til andre stillinger i grunnskolen fordi det ikke er avklart i fylkeskommunen. De siste fagene er ikke kjent når sommerferien starter.

## **4.4 Vurdering**

### **4.4.1 Kompetanse i forhold til læreplanen**

Revisjonskriteriet er at skolene må sikre at de har kompetanse til å gjennomføre undervisningen i henhold til læreplanen.

Revisor finner at mange skoler jobber kontinuerlig med å sikre at skolen har kompetanse til å gjennomføre undervisningen i henhold til læreplanen. Dette handler om å ha rett kompetanse fra år til år, men også underveis i et skoleår. Skolene bruker bemanningsplaner i varierende grad, men skolene har sine egne systemer for å følge opp behovet for kompetanse. Det er en tendens til at jo større skolen er og jo flere utdanningstilbud den har, jo mer komplisert blir planleggingen av bemanningen. Bredere kompetanse hos de ansatte ser ut til å gi skolen mer fleksibilitet. Stillingskabalene i videregående skole er regning på stillingsprosenter og har sammenheng med skolens økonomi.

Noen skoler jobber langsiktig med kompetanseheving både for å sikre at skolene har nødvendig kompetanse framover, men også for å gi ansatte kompetanse til å undervise i flere fag og dermed redusere sannsynligheten for overtallighet.

Flere skoler trekker fram utfordringer i forhold til spesialpedagogisk kompetanse og det at kompetansebehovet ikke er kjent før skolen starter. Det er også andre kompetansebehov som ikke er kjent før skolestart.

Revisor vurderer at skolene jobber kontinuerlig for å ha den kompetansen læreplanene krever.

#### **4.4.2 Rekruttering**

Revisjonskriteriet er at den som ansettes skal fylle kravene til undervisningsstilling, hvis ikke kan det ansettes midlertidig eller på vilkår.

Revisor finner at skolene lyser ut mange stillinger i videregående opplæring, både undervisningsstillinger og andre stillinger. Når behovet for kommende skoleår begynner å bli kjent i mars – april starter skolene utlysning av stillinger og det rekrutteres fram til skolestart. For de aller fleste stillingene er det enkelt å rekruttere. Det kan være noen utfordringer på noen yrkesfag hvor det er vanskelig å konkurrere med næringslivet om kompetanse og på fremmedspråk hvor det er vanskelig å få til 100 prosent stillinger. Skolene jobber for å unngå uønsket deltid, men det er ikke alltid dette er mulig å løse, spesielt gjelder dette fremmedspråk ved noen skoler.

Skolene opplever at det er korte tidsfrister for å rekruttere ansatte til videregående opplæring fra dimensjoneringen fastsettes i mai og til skolestart omkring 20. august.

Revisor finner at det ikke er uvanlig å ansette personer uten godkjent utdanning både i faste og midlertidige stillinger. De som ansettes på vilkår uten godkjent utdanning mangler i mange tilfeller pedagogisk kompetanse og vanligvis oppfyller de kravet til godkjent utdanning i løpet av en treårs periode.

Revisor vurderer at mange av de som ansettes fyller kravene til undervisningsstilling, men det ansettes også undervisningspersonale midlertidig og på vilkår slik arbeidsmiljøloven åpner for.

#### **4.4.3 Overtallighet og fortrinnsrett**

Revisjonskriteriet er at ansatte som blir overtallig, har fortrinnsrett til ledige stillinger de er kvalifisert for.

Fylkeskommunen har retningslinjer for håndtering av overtallighet som følges av skolene. Gjennom innmelding til stillingsbanken blir det tydelig hvem som har fortrinnsrett til stillinger ved overtallighet. Seksjon organisasjon i fylkeskommunen arbeider for å finne løsninger for overtallige gjennom ulike virkemidler.

Stillingskontrollen i stillingsbanken kan bidra til ytterligere forsinkelse av ansettelse og med fare for at godt kvalifiserte søkere takker ja til andre jobber.

Revisor vurderer at ansatte som blir overtallig får fortrinnsrett til ledige stillinger de er kvalifisert til og at fylkeskommunen jobber for å finne alternative løsninger for de som det ikke finnes ledige stillinger for.

## 5 BYGNINGSAREALER

Dette kapitlet omhandler bygningsarealer og muligheter for tilpasning som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet og ressurstildelingen.

### 5.1 Problemstilling

Følgende problemstilling omhandler bygningsarealer:

*Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til arealmessige utfordringer som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?*

Problemstillingen ser på hvordan behovet for undervisningsarealer løses når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet. For skolene gir dette utslag på kostnader til drift av arealene. Gjennom ressurstilodelingsmodellen får skolene midler til forvaltning, drift og vedlikehold. I modellen bygger dette på antall kvadratmeter, timer til renhold, energiforbruk og brukertjenester (en sats per elev). Endringer i dimensjoneringen kan også føre til behov for bygningsmessige endringer. I slike tilfeller har seksjon eiendom i fylkeskommunen ansvaret.

### 5.2 Revisjonskriterier

Kildene til revisjonskriteriene om bygningsarealer er opplæringsloven og kommuneloven. Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- *Skolebygg må være tilpasset elevenes læring, og det bør være enkelt og kostnads-effektivt å gjøre endringer som følge av dimensjonering av utdanningstilbudet*
- *Ledige lokaler må finne alternativ anvendelse eller avhendes hvis redusert behov er permanent*

### 5.3 Bygningsarealer ved skolene

Trøndelag fylkeskommune har iverksett et arbeid med en eiendomsstrategi som per sommeren 2021 ikke er vedtatt. Saken om *Framtidas skole – skolebruksplan 2* som skal legges fram i desember 2021, berører også skolearealer. Skolebruksplanen er rettet inn mot areal og bygg som inngår i en prosess opp hvor demografi, elevtall og føringer på utdanningstilbud danner grunnlaget for investeringsbehovet. Eiendomsseksjonen opplyser at tidligere har økonomiplanen omtalt sider ved eiendom og fra år til år er det henvist til visse strategier eller handlingselement på tvers av år.

I følge grunnlagsdata som ligger i ressurstilodelingsmodellen for skoleåret 2020-2021 har fylkeskommunen nesten 400 000 kvadratmeter skolebygg til disposisjon for 15 515 elever. Det

er store forskjeller i areal per elev mellom skolene. Seksjon eiendom opplyser at areal per elev gir bare et øyeblikksbilde og er ikke egnet som indikator i et lengre perspektiv.

### 5.3.1 Bygninger tilpasset elevenes læring

Ansatte ved seksjon eiendom forteller at skolebruksplan er et verktøy for å fange opp behov for areal på skoler. I tidligere Sør-Trøndelag fantes prinsipper for når fylkeskommunen skulle bygge, med spørsmål om hvilket omfang man skal bygge i forskjellige situasjoner. I skolebruksplan er det noen prinsipper for utforming av skolebygg. Det brukes normtalls-vurderinger når fylkeskommune skal bygge, og de er basert på en arealutleggingsmodell som alle i fylkeskommunen bruker. Modellen er erfaringsbasert og forteller om hvilke forholdstall mellom elever, leseplikt og lignende, som bør prosjekteres. Dette justeres med utgangspunkt i den aktuelle skolens særegenheter.

Seksjon eiendom forteller at de ikke berøres direkte av ressurstillegningsmodellen for pedagogisk drift av skolen, men blir det når det kommer til drift av skolebygninger og anlegg. Det meste av nøkkeltallene som gjelder areal og driftskostnader som seksjon eiendom forholder seg til ligger i ressursfordelingsmodellen.

#### Arealutleggingsmodell

Arealutleggingsmodellen kan brukes i tidlig fase for å estimere kostnader ved bygging av ny enhet eller utvidelse av en annen. I modellen skilles det mellom:

- A-areal - generelt undervisningsareal
- B-areal - spesialareal, eksempelvis verksteder og lignende
- C-areal - for lærere
- D-areal - garderobeskap og lignende for elever

Deretter kommer fellesareal, og idrettsareal som en egen sluttkategori. Dette utgjør nettoarealet, så kommer bruttoareal som inkluderer vegger, trapper, tekniske rom og tak. Forholdet mellom dem utgjør brutto/netto faktor. Det er nasjonale regler for størrelsen på C- og D-arealer.

Det er egentlig bare tradisjonell undervisning som inngår i A-areal. B-areal er avhengig av hvilke utdanningsprogrammer som er på skolen utover studiespesialisering. Musikk, dans og drama og kunst og håndverk har også B-areal. B-areal er tilpasset opplæringen, slik at når behovene endres og utdanningsprogram flyttes, skaper det utfordringer. Det er ingen streng proporsjonalitet å gå fra fem til seks klasser på elektro ettersom timetallet med opplæring i verkstedet skal være omkring 50 prosent. På vg2 deles elektro opp i flere fagområder, og da blir det mindre utnyttelse av verkstedet når det er færre elever. I tillegg skal det gå opp med andre fag, og da kan det fort ende opp med at man ikke får utnyttet verkstedene godt nok.

Modellen gir forholdstall på antall timer elevene skal bruke på undervisning i A- og B-areal, og dette forholdstallet svinger mellom utdanningsprogram. Modellen kan brukes i vurderinger av hvilke utdanningstilbud som skal plasseres på hvilken skole og det blir enklere å vurdere hva som må gjøres med byggene for at de skal utvikles riktig.

#### Tilpasning av bygningsareal

Hvis seksjon eiendom får beskjed om endring i utdanningstilbudet fra avdeling utdanning, inviteres skolen til en dialog om hvordan dette kan tilpasses, forteller ansatte ved seksjon eiendom. Politiske føringer på gruppestørrelse og forventninger om elevtall legger også føringer. I fagfornyelsen forsvinner noen utdanningsprogram og erstattes av andre slik at tidligere utdanningsprogram splittes opp. Det kan føre til at det gamle verkstedet ikke kan benyttes fordi det legges opp til mer dybdelæring og andre kompetansemål, og det legger nye føringer for hva slags læringsareal som forventes. Hvis opplæring blir mer spesifikk, må arealet tilpasses slik at lærerne har det arealet de trenger for å gjennomføre undervisningen. Utover dette skjer det ikke store endringer fra år til år. Utfordringen er tiden fra tilbudene bestemmes på våren og til at endringene skal være ferdige til 15. august før skolene starter.

Det er mye fokus på byggenes bruksverdi, noe som har klar sammenheng med at skolene skal kunne brukes 24/7 for å optimalisere byggene slik at de eventuelt kan utvikles etter hvert som tiden går, forteller seksjon eiendom. Samtidig har fylkeskommunen, både tidligere Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, hatt gode budsjett og god økonomi, sånn at de løpende har oppgradert bygningsmassen med reformer.

Det må også gjøres endringer i arealer for elever som trenger tilpasninger for å benytte seg av skolearealet. Det varierer alt fra tilpasninger for rullestolbrukere til skjermende rom for elever med autisme-spekter- eller atferdsproblemer. Det kan være vanskelig å samle elever med behov for tilpasning i større grupper. Da blir det en balanse mellom å organisere dette godt og samle fagmiljø, og å ivareta elevenes interesse.

Ansatte ved seksjon eiendom forteller at når fylkeskommunen bygger nytt er de veldig opptatt av å ha robuste bygg for å unngå bygningsmessige endringer fra år til år. Det krever en prosess for å få på plass en struktur i byggene slik at de skal være robust og ikke kreve så mye justeringer når det skjer endringer. Det betyr at det bygges for normtall gruppestørrelser for å ta høyde for svingninger i søkemønstret og ikke spesialtilpasse det enkelte års søkning. Dette gir robusthet i bygningsmassen, noe som ikke er forankret i hele organisasjonen.

I arbeidet med skolebruksplan 2, som startet i februar, skal det på plass prinsipper for skolebygg, forteller ansatte ved seksjon eiendom. Videre forteller de at areal per elev er misvisende fordi det avhenger av fagretning. I tillegg er det noen sammenhenger mellom muligheter for

sambruk og flerbruk av arealer i forhold til elevtall og fagretninger. Sambruk betyr at flere kan bruke arealet, mens flerbruk betyr at arealet kan brukes til flere ting. Dette fanges kun opp på makro-nivå av dagens modell og ikke på enhetsnivå, forteller seksjon eiendom. På mange yrkesfag vil det være det samme arealbehovet som er nødvendig selv om elevtallet svinger mellom 12 og 17. Da blir det ikke et realistisk bilde med den modellen som brukes nå. Skolene kan ende opp med å bruke mer areal hvis noen elever har større behov. Areal per elev gir bare et øyeblikksbilde. Jo større skolene er, jo bedre er det å bruke areal per elev som indikator, sett at skolene ellers er like.

Seksjon eiendom forteller at demografi har vært en av de viktigste inngangene til skolebruksplaner. Det er vedtatt en desentralisert skolestruktur som ikke skal endres i denne fylkestingsperioden, så det er vanskelig å jobbe med problemstillinger om areal. Til slutt handler det om økonomi. Små grupper er arealkrevende, og noen steder kan det være problematisk å få store nok grupper. Det blir et spørsmål om hvordan man jobber for å tilpasse utdanningstilbudet, arealbehovet og elevtallgrunnlaget, sier ansatte ved seksjon eiendom.

Alle sju skolene som er intervjuet, bekrefter at de har tilfredsstillende lokaler for opplæring. Skolene har varierende alder på bygningsmassen, men de gir uttrykk for at bygningsmassen er tilfredsstillende. Dette skyldes blant annet årlig tilpasninger av lokalene for noen skoler og sjeldnere for andre. Skolereformen fagfornyelsen og opprettelse av nye utdanningstilbud trekkes fram som de viktigste årsakene til årlige tilpasninger.

Skolene forteller at det er nødvendig å ha en dialog med eiendomsseksjonen for å finne de praktiske løsningene. En skole forteller at de har signalisert et ønske om dialog til eiendomsseksjonen i desember 2020, om behovet for tilpasninger til skoleåret 2021/2022, men at de ved utgangen av april 2021 ikke hadde hørt noe fram dem. Skolen forteller at de har meldt fra om manglende prosess og dialog med eiendomsseksjonen til utdanningsdirektøren.

I intervjuene med skolene kommer det fram at utnyttelsen av kapasiteten ved skolene variere. En av skolene har ledig kapasitet, en annen skole har sprengt kapasitet og hatt i bruk paviljonger samt leid eksterne arealer for å ha nok rom. Andre skoler opplever at mangelen på større rom ikke gjør det mulig å ha større klasser, for dermed å redusere behovet for pedagogisk kompetanse. En skole forteller at de har takket nei til å tilby utdanningstilbud på grunn av manglende arealer.

Av de skolene som opplever at de har liten bygningsmessig kapasitet forteller en skole at de bruker en ganske stor administrativ ressurs på å utnytte det arealet de har, mens en annen forteller at de forsøker å være kreativ for å finne gode løsninger.

Flere av skolene er opptatt av å ha arealeffektivitet, elastiske bygg og fleksible bygg. Utfordringene er størst for skoler med yrkesfag som krever blant annet verksted. En skole forteller at målet med ombyggingen var elastiske løsninger, hvor bruken kan endres etter som behovet endres. Samtidig er det vanskelig å bygge elastisk nok. Skolens erfaring var at kroner og øre bestemte utformingen, mer enn elastisk utforming.

Noen av skolene forteller at de har lokaler som de deler med andre gjennom ulike samarbeidsmodeller. En skole forteller at dette fører til at det blir kamp om rommene og at rommene utnyttes hele dagen. Romsituasjonen påvirker personalet og legger føringer for timeplanen og hvilke ansatte som kan benyttes.

Tillitsvalgte forteller at det er uklart hvilken rolle tillitsvalgte har når det er bygningsmessige endringer, men det er gode intensjoner om involvering. Realiteten er at medbestemmelse blir til informasjon. Medbestemmelsen er mer satt i system når det gjelder nybygg. Her brukes det mye fellestid, men tillitsvalgte opplever at det er vanskelig å bli hørt.

### Timeplanlegging

Revisor har valgt å ta med timeplanleggingen ved skolene fordi det berører utnyttelsen av bygningsmassen, samt samspillet med disponering av pedagogiske ressurser.

I intervjuene med skolene kommer det fram at skolene jobber på forskjellige måter med timeplanlegging. Alle beskriver timeplanleggingen som en prosess som strekker seg over flere måneder. Ved en skole er det rektor som arbeider med timeplanlegging, mens ved andre skoler kan det være fagleder eller andre i ledelsen. En skole har en ambisjon om å få på plass en timeplan før sommeren, en annen skole forteller at arbeidet pågår helt fram til skolestart, mens en tredje skole forteller at det gjøres endringer etter at skolen har startet opp og helt fram til oktober for å utnytte mulighetene best mulig.

Noen skoler er tydelig på at ansatte kan komme med ønsker, men at det er hensynet til elevene som kommer først.

En skole beskriver timeplanleggingen som å finne timer, finne lærere og eventuelt ansette lærere. En annen skole forteller at de har mange ansatt i mindre stillinger (musikk) som har andre jobber. Dette er den første premissen som legges inn i timeplanen på en fast dag i uka med tanke på de som har mindre stillinger og hvor undervisningen skal foregå parallelt. Videre legger det premisser for bruken av rom som både den videregående skolen og andre brukere av bygningsmassen må tilpasse seg. I tillegg legger det premisser for plassering av andre fag i timeplanen.



Fra flere av skolene fortelles det at de bruker et dataprogram i timeplanleggingen og at det er mulig å importere en stillingsplan til timeplanssystemet. Revisor har også sett stillingsplaner satt opp i regneark.

En av de tillitsvalgte sier at en veldig trang skoleøkonomi fører til uheldige innsparinger. Eksempelvis sammenslåtte klasser på yrkesfag og alt for store undervisningsgrupper både på yrkesfag og studiespesialisering, noe som går ut over lærernes mulighet til å følge opp enkelt-elever i tilstrekkelig grad. Enkelte ganger blir det tatt inn flere elever på et tilbud enn det er plass til, fordi man forventer at noen elever vil slutte i løpet av skoleåret.

### **5.3.2 Ledige lokaler**

I den grad det er noe press på å redusere arealene ved skolen så kommer det fra seksjon eiendom, forteller de ansatte ved seksjonen. Skolene vil ha arealene og har de for mye så tas de i bruk. Utfordringer ligger i fylkeskommunens totaløkonomi. Det er åpenbart at fylkeskommunen sentralt og administrativt har sterkere føringer på effektiv ressursbruk, enn hva som er tilfellet på skolene. I skolebruksplanen er det en målsetning om effektiv ressursbruk. Når elevtallet går ned, får fylkeskommunen mindre midler fra staten. Det blir da en utfordring for skolene om de ønsker seg flere pedagogiske ressurser eller økt areal.

I intervjuene med skolene er det ingen skoler som uttrykker at de har ledige lokaler. En skole forteller at arealsituasjonen er bra fordi den nybygde skolen ikke startet opp med full kapasitet og har plass til å vokse. Skolene forteller om varierende alder på bygningsmassen. I de tilfellene gamle bygg er erstattet, så blir de gamle byggene revet. En skole forteller at arealene i nye bygg er mindre og det krever en tilvenning for de ansatte. Eksempelvis er ikke arealene for noen yrkesfag fullskala verksteder, men demonstrasjonslokaler og krever mindre areal.

En skole forteller at deres arealer er en kombinasjon av eie og leie, hvor de leier deler av kommunens bygg, kanskje bare deler av dagen. Det er en egen rammeavtale som regulerer forholdet mellom fylkeskommunen og kommunen. En annen skole forteller at de har synergi-effekter av samlokalisering med ungdomsskolen i kommunen og dette gir fleksibilitet i bruken av arealene. En tredje skole forteller at det leies det ut lokale til andre.

En tillitsvalgt forteller at det er en utfordring at skolelokaler blir stående tomme, og det er behov for å endre bruk av offentlige bygg som blir stående tomme. Dette blir aktuelt ved eventuelle skolenedleggelse, men også ved omorganiseringer, endring og reduksjon av skoletilbud.

## 5.4 Vurdering

### 5.4.1 Bygningsarealer

Revisjonskriteriet er at skolebygg må være tilpasset elevenes læring, og det bør være enkelt og kostnadseffektivt å gjøre endringer som følge av dimensjonering av utdanningstilbudet.

Revisor finner at skolene opplever å ha tilfredsstillende lokaler for å gjennomføre undervisningen. Endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet er en av flere årsaker til at det oppstår behov for å gjøre bygningsmessige tilpasninger, noe som håndteres av seksjon eiendom. Utfordringen er at det er kort tid mellom at dimensjoneringen fastsettes og fram til skolestart. Det er et ønske både ved skolene og hos seksjon eiendom at arealer er fleksible, men noen opplever at økonomien gjør at man ikke bygger den nødvendige fleksibiliteten.

Revisor finner at når utdanningstilbudet er gitt, må skolene legge en timeplan hvordan dette utdanningstilbudet skal gis. I timeplanleggingen er mengden undervisningsareal, utformingen av arealene herunder graden av fleksibilitet og pedagogisk personale sentrale variabler. Knapphet på arealer vil mest sannsynlig gi mindre fleksibilitet i timeplanleggingen og kan i noen tilfeller utløse behov for mer pedagogiske ressurser. Ved noen skoler kan det også være andre forhold som kompliserer timeplanleggingen, og særegenheter ved den enkelte skole synes å påvirke hvordan skolene jobber med timeplanlegging.

Revisors vurdering er at skolebyggene er tilpasset elevenes læring. Videre at det varierer hvor enkelt og kostnadseffektivt det er å gjøre endringer som følge av dimensjoneringen av utdanningstilbudet blant annet på grunn av kort tid mellom at dimensjoneringen bestemmes og til at lokalene skal stå ferdig, men også fordi det kan være tilpasninger som er kostnadseffektiv på kort sikt, men ikke på lengre sikt.

### 5.4.2 Ledige lokaler

Revisjonskriteriet sier at ledige lokaler må finne alternativ anvendelse eller avhendes hvis redusert behov er permanent.

Som antydnet fra eiendomsseksjonene sitter det nok langt inne for skolene å si at de har ledige lokaler. Ved en av de nybygde skolene er det ledig kapasitet, men her er det bygd for å ta imot flere elever de neste årene. Noen skoler har sambruk med andre aktører og i slike tilfeller blir ledige lokaler ikke veldig synlig. Noen skoler leier også ut lokaler til andre slik at kapasiteten i bygningsarealene fylles opp. For noen skoler er det også usikkerhet knyttet til dimensjonering av utdanningstilbud og framtidig behov for lokaler. Det er revisors inntrykk at det er lite fokus på ledige lokaler fordi fokuset i fylkeskommunen er på manglende lokaler. Samtidig har revisor

inntrykk av at fylkeskommunen har avhendet bygninger i forbindelse med nybygg i de tilfellene hvor det ikke har vært snakk om å øke kapasiteten.

Revisor vurderer at bygg i stor grad avhendes når det bygges nytt. Det er lite fokus på ledige lokaler, noe som skyldes at de i stor grad fylles opp og gir skolene større fleksibilitet i gjennomføringen av undervisningen.

## 6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesdirektøren i Trøndelag fylkeskommune 15.09.2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok høringssvar fra fylkesdirektøren 26.09.2021. Høringssvaret i sin helhet er vedlagt rapporten, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14 fjerde ledd. Høringssvaret er vedlegg to.

Revisor har korrigert rapporten basert på de fleste innspillene fra høringen. Revisor har ikke tatt inn det andre punktet i kommentaren til side 35, fordi revisor ikke finner grunnlag for en slik anbefaling. Den første anbefalingen er tatt inn ettersom den oppfattes til å underbygge og supplere anbefalingen om å forsterke erfaringsdeling mellom de videregående skolene om økonomisk tilpasning. Ingen av innspillene har ført til endring av vurderinger eller konklusjonen.

## 7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 7.1 Konklusjon

Problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er:

*Hvilke konsekvenser har endringer i dimensjonering av utdanningstilbud for pedagogisk kompetanse og arealbruk?*

- 1. Hvilke økonomiske konsekvenser gir ressurstilodelingsmodellen når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?*
- 2. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet?*
- 3. Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til arealmessige utfordringer som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?*

#### Ressurstilodelingsmodellen

Revisor konkluderer med at ressurstilodelingsmodellen gir direkte økonomiske konsekvenser for de videregående skolene når dimensjoneringen av utdanningstilbudet endres. Ressurstilodelingsmodellen er fylkeskommunens mekanisme for å fordele det aller meste av ressurser til de videregående skolene. Omkring to tredjedeler er knyttet direkte til antall elever som i stor grad bestemmes av politikernes beslutning om utdanningstilbudet, som igjen er basert på blant annet søkertall. Ressurstilodelingsmodellen gir de videregående skolene en økonomisk ramme for å gjennomføre det utdanningstilbudet som er vedtatt. Utfordringen blir å ta opp og ned bemanning og bygningsareal i tråd med varierende økonomiske rammer.

Gjennom ressurstilodelingsmodellen får skolene en ramme som de disponerer selv. Endelig antall elever er ikke kjent før skolestart og andre mindre bevilgninger kommer også først på høsten, slik at skolene må leve med en usikkerhet om hva som er den totale rammen langt ut i budsjettåret. Det er avvik mellom budsjettår og skoleår, noe som påvirker skolenes muligheter for å gjøre økonomiske tilpasninger. Ressurstilodelingsmodellen er en fordelingsmodell og frikoblet fra den enkelte skoles kostnader. Skolene må gjøre tilpasninger i kostnadene og her har skolene ulikt utgangspunkt.

#### Kompetanse

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen og skolene har systemer og rutiner for å håndtere endret behov for kompetanse som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

Ved endringer i dimensjoneringen som krever mer kompetanse har den enkelte skole ansvaret for å planlegge bemanning og rekruttere nødvendig kompetanse i henhold til de kravene som læreplanen setter.

Ved endringer i dimensjoneringen som fører til overtallighet har fylkeskommunen et regelverk for overtallighet og fortrinnsrett som ivaretar ansatte, men gir ingen garanti for at det finnes en løsning for alle ansatte. Målrettet kompetanseheving kan gi pedagogisk personale bredere kompetanse og dermed større muligheter for å unngå overtallighet.

### Arealbruk

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen gjør arealmessige tilpasninger som følge av endringen i dimensjoneringen av utdanningstilbudet.

Behov for større bygningsmessig arealer har større fokus enn ledige arealer. Ledig kapasitet gir skolene større handlingsrom for å legge timeplan. Utfordringen når det oppstår behov for ny kapasitet, er at det er en relativt kort tidsperiode fra behovet blir kjent gjennom vedtak om utdanningstilbudet i hovedutvalg utdanning i mai og til skolestart i august.

### Konsekvenser av endring i dimensjonering av utdanningstilbud

Konklusjonen er at utdanningstilbudet som vedtas politisk i mai har konsekvenser for de økonomiske rammene, som de videregående skolene får tildelt. Skolene har ansvar for å tilpasse seg eventuelle endringer.

Den enkelte skole er unik i den forstand at den skal gi et bestemt utdanningstilbud, og skolen har en bestemt kompetanse og bygningsmessige arealer til disposisjon. Disse forholdene er igjen vesentlige variabler for å organisere undervisningen og legge en timeplan. Eksempelvis vil god kapasitet på egnede lokaler gjøre at undervisningen kan organiseres i større grupper og dermed redusere behovet for pedagogisk kompetanse. Mulighetene for å fylle opp klasser med elever har stor økonomisk betydning ettersom elevsatsen utgjør en vesentlig del i ressurstildelingsmodellen. For skolen vil det være kostnadseffektivt med store klasser ettersom en stor del av skolens budsjett er lønnskostnader. Manglende oppfylling av klasser kompenseres av utjevningstildelingen i ressurstildelingsmodellen, men det finnes en grense for når elevtallet blir så lavt at skolen ikke har muligheter til å gi opplæring i henhold til lærerplanen med det budsjettet skolen får tildelt.

Midlertidige svingninger i utdanningstilbud og elevtall fra år til år er spesielt utfordrende ettersom skolen et år ikke har behov for en kompetanse, mens behovet kommer tilbake neste skoleår. Slike svingninger påvirker også forutsigbarheten i utdanningstilbudet.

Det kan ikke settes en absolutt nedre grense på antall elever for når det er økonomisk uforsvarlig å gjennomføre vedtatt utdanningstilbud. Til det er skolenes muligheter for å gjøre økonomiske tilpasning forskjellig, blant annet ut fra hvilke utdanningsprogram de tilbyr, organisering av undervisningen herunder mulighetene for å fylles opp klasser og hvilke arealer som er tilgjengelig. Skolenes kostnader og kostnadsstruktur er frikoblet fra ressurstildelingsmodellen og det finnes en individuell grense for når det ikke er mulig å gjøre kostnads-tilpasninger uten at det går utover utdanningstilbudet.

## **7.2 Anbefalinger**

Revisor anbefaler fylkesdirektøren:

- At kompetanseplanlegging benyttes for å gi pedagogisk personale en bredere kompetanse for å hindre overtallighet
- Å forsterke erfaringsdeling mellom de videregående skolene om økonomisk tilpasning
- At det etableres arenaer for erfaringsdeling og drøfting av den praktiske bruken av ressurstildelingsmodellen

## KILDER

Kompetansestrategi for Trøndelag, udatert. Trøndelag fylkeskommune

Reglement for overtallighet i Trøndelag fylkeskommune 21.02.2018. Gjelder fra 01.02.2018 til 01.01.2023. Fylkesrådmannens forslag. Vedlegg nr. 1 i Administrasjonsutvalget 06.03.2018. Trøndelag fylkeskommune

Iversen, J.M.V. og Nyhus, O.H. (2015) Økonomiske konsekvenser for videregående opplæring av sammenslåing mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Senter for økonomisk forskning, Trondheim

Iversen, J.M.V. og Nyhus, O.H. (2018) Ressurstilodelingsmodell i Trøndelag fylkeskommune. SØF-rapport nr. 02/17. Senter for økonomisk forskning AS, Trondheim



## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

I denne forvaltningsrevisjonen er opplæringsloven, arbeidsmiljøloven og kommuneloven med tilhørende forskrifter de sentrale kildene til revisjonskriterier.

### **Overordnet problemstilling:**

*Hvilke konsekvenser har endringer i dimensjonering av utdanningstilbud for pedagogisk kompetanse og arealbruk?*

Opplæringslovens §13-3 fjerde ledd sier at fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, søkerens ønsker og samfunnets behov for videregående opplæring i alle utdanningsretninger. Videre sier §13-10 at fylkeskommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til lova blir oppfylte, også å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at krava skal kunne oppfylles.

Nasjonale mål fastsettes gjennom reformer som berører utdanningstilbudet, slik som *fagfornyelsen* som kom med Kunnskapsløftet 2020. Dette arbeidet konkretiseres blant annet i læreplaner. Sammen med de nasjonale rammene skal fylkeskommunen også hensynta søkerens ønsker og samfunnets behov. Disse forholdene gjør at utdanningstilbudet må være dynamisk for å ivareta disse forholdene, og dimensjoneringen av utdanningstilbudet vil variere fra år til år. Fylkeskommunen må planlegge og bygge ut opplæringstilbudet, noe som blant annet omfatter å skaffe lokaler og ansette personell. Dette omfatter forhold som strekker seg ut over et enkelt år.

### Ressurstilodelingsmodellen

Problemstillingen er:

*Hvilke økonomiske konsekvenser gir ressurstilodelingsmodellen når det skjer endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?*

Kommuneloven har bestemmelser om økonomiforvaltningen i fylkeskommunen. § 14-4 andre ledd sier at økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Tredje ledd slår fast at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Hovedutvalg for utdanning vedtar på høsten opplæringstilbudet som skal lyses ut for kommende skoleår. Fylkesdirektørens forslag er basert på:

- Elevantvikling
- Ressurstilodelingsmodell
- Læreplassbehov
- Prinsipper for tilbudsstruktur
- Ny sentral tilbudsstruktur
- Kontinuitet i tilbudsstrukturen
- Elevenes rettigheter/ søkemønster

Kommunelovens § 14-10 har bestemmelser om balanse i økonomiplan og årsbudsjett. Det første leddet sier at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. Ressurstilodelingsmodellen er et hjelpemiddel for å sikre at budsjettet for den foreslåtte tilbudsstrukturen er innenfor rammene av tilgjengelige midler.

I § 14-5 første ledd går det fram at årsbudsjettet er bindende for fylkestinget og underordnede organ. Andre ledd åpner for at fylkestinget kan endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Det tredje leddet sier at kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til fylkestinget om utvikling i inntekter og utgifter sammenholdt med årsbudsjettet og hvis det er vesentlige avvik så skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Justering av opplæringstilbudet får konsekvenser for ressurstilodelingen og årsbudsjettet må endres for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

**Kriterier:**

- *Justering av tilbudsstrukturen må følges opp med justering av budsjett*
- *Ressurstilodelingsmodellen bør gi skolene reelle muligheter for å gjøre økonomiske tilpasninger*

## Kompetanse

Problemstillingen er:

*Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til pedagogisk kompetanse som følge av endringer i dimensjonering av utdanningstilbudet?*

Arbeidsmiljøloven § 14-9 sier at arbeidstakere skal ansettes fast. § 14-9 andre ledd åpner opp for midlertidig ansettelse i noen tilfeller, blant annet i punkt f, for en periode inntil 12 måneder.

Opplæringslovens § 10-1 stiller krav om kompetanse ved tilsetting av undervisningspersonell, og den som skal tilsettes i undervisningsstilling i den videregående skolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Videre stiller § 10-2 krav om at den som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i. I forskrift til opplæringsloven § 14-4 stilles det krav til undervisningsstillinger i henholdsvis studieforberevende fag og yrkesfag.

Hvis det ikke er søkere som oppfyller kompetansekravene kan skolene ansette midlertidig. Midlertidig tilsetting skal vare fram til 31.07., med mindre det er avtalt kortere tid (§ 10-6). § 10-6a gir mulighet for ansettelse på vilkår hvis det ikke er kvalifiserte søkere. Ansettelse på vilkår er aktuelt for personer som er i gang med relevant utdanning og vilkåret er at utdanninga blir fullført.

Arbeidsmiljøloven §15-7 gir vern mot usaklig oppsigelse. En oppsigelse som skyldes driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak er ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har et annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Ved avgjørelse av om en oppsigelse har saklig grunn i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker.

Kompetansestrategi for Trøndelag gir føringer for videregående utdanning. ([www.trondelagfylke.no/globalassets/om-fylkeskommunen/rapporter-og-arsmeldinger/kompetansestrategi-for-trondelag-revidert-07.05.pdf](http://www.trondelagfylke.no/globalassets/om-fylkeskommunen/rapporter-og-arsmeldinger/kompetansestrategi-for-trondelag-revidert-07.05.pdf).) Kompetansestrategien tar opp dimensjonering av videregående opplæring og utfordringer med å tilpasse utdanningstilbudet til blant annet behovet for arbeidskraft. Behovet for forutsigbarhet for elever og fagmiljø gjør at skoler bør dimensjonere utdanningstilbudet ut fra normal aktivitet i arbeidslivet og ikke topp og bunn i konjunkturer.

## **Kriterier**

- *Den som ansettes skal fylle kravene til undervisningsstilling*
  - *Hvis det ikke er kvalifiserte søkere kan det ansettes midlertidig fram til 31.07, eller*

- *Tilsettes på vilkår*
- *Ansatte som blir overtallig, har fortrinnsrett til ledige stillinger de er kvalifisert for*

### Areal

Problemstillingen er:

*Håndterer Trøndelag fylkeskommune utfordringer knyttet til arealmessige utfordringer som følge av endringer i dimensjoneringen av utdanningstilbudet?*

Opplæringsloven § 9A-7 omhandler det fysiske miljøet. Det første leddet i paragrafen sier at skolene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det tas hensyn til elevens trygghet, helse, trivsel og læring. Andre ledd sier at det fysiske miljøet i skolen skal være i samsvar med de faglige normene som fagmyndighetene til enhver tid tilrår. Dersom enkelte miljøforhold avviker fra disse normene, må skolen dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillende betydning for elevenes helse, trivsel og læring.

Skolebyggene skal planlegges og bygges slik at de tar hensyn til elevenes læring. Endringer i dimensjoneringen vil føre til at kravene til det fysiske miljøet for læring vil endres. Spesielt gjelder dette innenfor yrkesfag som krever egnede lokaler for praktisk opplæring. Samtidig må det være slik at det er tilfredsstillende arealer og utforming av dem til å gjennomføre undervisningen for det aktuelle antallet elever.

En reduksjon i antallet elever og utdanningstilbud vil føre til at det blir mindre bruk for arealer. Arealer i egen bygningsmasse er vanskelig å redusere. Arealer medfører både driftskostnader og kapitalkostnader (investering i bygg som over tid kommer til uttrykk som renter og avskrivinger). Hvis arealer ikke brukes kan driftskostnader reduseres til et minimum, mens kapitalkostnadene ikke kan reduseres. En økonomisk tilpasning kan være å finne alternative inntekt for å dekke kapitalkostnader eller å selge bygg. Kapitalkostnadene belastes ikke de videregående skolene.

### **Kriterier:**

- *Skolebygg må være tilpasset elevenes læring, og det bør være enkelt og kostnadseffektivt å gjøre endringer som følge av dimensjonering av utdanningstilbudet*
- *Ledige lokaler må finne alternativ anvendelse eller avhendes hvis redusert behov er permanent*

## VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



### Høringssvar på utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om Elevantvikling

Fylkesdirektøren mener rapporten gir en god beskrivelse av hvordan modellen fungerer i praksis og hvordan skolene bruker den, men ønsker gjerne at det i konklusjonen tydeliggjøres to ekstra punkt som er beskrevet i selve rapporten (se prikkpunkt «Side 35» nedenfor).

Vi vil også bemerke at fylkesrådmannen nå har skiftet tittel til fylkesdirektør.

I tillegg vil vi påpeke følgende:

- **Side 11:** Meldal videregående skole skal med i listen over skoler som *ikke* er kombinerte skoler
- **Side 13:**
  - Revisjonen av tilbudsprinsippene har sitt utgangspunkt i kompetansestrategien for Trøndelag. Arbeidet samordnes med skolebruksplanarbeidet (**tilleggsopplysning**)
  - I selve vedtaket: A-D er mål. Punkt E er et virkemiddel
- **Side 19:** «Tildelingen blir større jo mindre skolene er». **Kommentar:** Dette er en forenkling som fanger opp intensjonen, men som ikke gir hele bildet.
- **Side 23:** «Årshjulet er styrt av den politiske kalenderen». **Forslag til endring:** Årshjulet er styrt av fylkeskommunens budsjettprosesser og skoleår. Det samme er den politiske saksbehandlingen.
- **Side 31:** «For å gi elever med ekstra behov opplæring, må det være en overbooking av elever for å få dette til.» **Forslag til endring:** Kapasiteten på utdanningsprogrammet økes med det antallet elever som skal ha opplæring i egne grupper/opplæringsarenaer.

- **Side 32:** «I fylkestinget 15.06.2021, sak 57/21 får skolen tildelt midler fra tilbudsreserven med bakgrunn i stor endring i plantall samt lavt antall avgangselever i grunnskolen.» **Forslag til endring:** Avsnittet tas bort da det ikke har sammenheng med teksten før eller etter, og er omtalt tidligere i rapporten.
  
- **Side 35:** «Revisor vurderer at skolene har reelle muligheter for å tilpasse seg de økonomiske rammene, men at det finnes en nedre grense for elevtall som gjør det vanskelig å holde seg innenfor tildelt økonomisk ramme.» Dette området ønsker fylkesdirektøren en tydeliggjøring av i rapportens konklusjon, **for eksempel med følgende to punkter:**
  - Revisor anbefaler at det etableres arenaer for spredning og drøfting av den gode praktiske bruken av modellen.
  - Revisor anbefaler at det vurderes å sette differensierte nedre grense for å sette i gang tilbud
  
- **Side 40:** «Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at midlertidige stillinger for lærere som regel er personale uten godkjent undervisningskompetanse. Det kan også være midlertidig tilsetting gjennom NAV-tiltak.» **Forslag til endring:** Ansatte ved seksjon organisasjon forteller at midlertidige stillinger for lærere ofte er personale uten godkjent undervisningskompetanse. I fylkeskommunen som helhet kan det også være noe midlertidig tilsetting gjennom NAV-tiltak.
  
- **Side 44:** «Kantine er ikke prioritert fordi det ikke er lyst ut stillinger og henger med fra tidligere.» **Forslag til endring:** Å finne løsning for overtallige kantinedarbeidere er vanskelig da det i år ikke har vært lyst ut ledige stillinger på våre kantiner.
  
- **Side 47:** «Startes arbeidet med matching opp for tidlig blir det jobbet fram gode løsninger som det ikke blir noe av.» **Forslag til endring:** Arbeidet med matching starter opp så tidlig som mulig, da blir det av og til jobbet fram gode løsninger som det ikke blir noe av.

# **MRevisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)